

Xosé-Manoel Núñez Seljas.

EL PROBLEMA DE LAS NACIONALIDADES
EN LA EUROPA DE ENTREGUERRAS.
El Congreso de Nacionalidades Europeas (1925-1938).

Tesis presentada para la obtención del título de Doctor en el
Departamento de Historia y Civilización del Instituto Universitario
Europeo de Florencia.

Volumen I

Miembros del Tribunal:

Prof. Heinz-Gerhard Haupt (IUE, Florencia), supervisor.

Prof. Stuart J. Woolf (IUE, Florencia / University of Essex), co-supervisor.

Prof. Hans-Jürgen Puhle (Johann-Wolfgang Goethe Universität, Frankfurt
a. Main).

Prof. Justo G. Beramendi (Universidade de Santiago de Compostela).

Prof. Enrique Ucelay da Cal (Universitat Autònoma, Barcelona).

Florencia, noviembre de 1992.

European University Library



3 0001 0014 2202 3

LIB
940.51P
NUN



José-Manoel Núñez Seljas.

EL PROBLEMA DE LAS NACIONALIDADES
EN LA EUROPA DE ENTREGUERRAS.

El Congreso de Nacionalidades Europeas (1925-1938).

Tesis presentada para la obtención del título de Doctor en el
Departamento de Historia y Civilización del Instituto Universitario
Europeo de Florencia.

Volumen I

Miembros del Tribunal:

Prof. Heinz-Gerhard Haupt (IUE, Florencia), supervisor.

Prof. Stuart J. Woolf (IUE, Florencia / University of Essex), co-supervisor.

Prof. Hans-Jürgen Puhle (Johann-Wolfgang Goethe Universität, Frankfurt
a. Main).

Prof. Justo G. Beramendi (Universidade de Santiago de Compostela).

Prof. Enrique Ucelay da Cal (Universitat Autònoma, Barcelona).

Florencia, noviembre de 1992.

94051P
3205409L

AGRADECIMIENTOS.

Esta tesis doctoral es el fruto de tres años de investigación en el marco del Instituto Universitario Europeo, cuyo "sello" ineludible creo ostenta. Orientación útil para adentrarme en el campo de la historia europea comparada me fue deparada por los seminarios y actividades diversas del Departamento de Historia del IUE, así como las facilidades de todo tipo que fueron puestas a mi disposición por parte de la infraestructura de la institución. Así pues, en primer lugar, mi agradecimiento al IUE en sí, y al Gobierno español y al propio IUE por haberme proporcionado durante estos años los medios financieros necesarios para concluir esta investigación.

A lo largo de estos tres años, me he beneficiado de los continuos consejos y orientaciones de mis directores de tesis, Heinz-Gerhard Haupt y Stuart J. Woolf, quienes acogieron con benevolencia mis sugerencias, mi obstinación en ocasiones, y tuvieron a bien sufrir en la fase final de mi trabajo mis prisas y mi castellano. Igualmente, deuda especial de gratitud he de manifestar hacia mi supervisor externo, no por "informal" menos útil, Xusto G. Beramendi, quien hace ahora casi cinco años me introdujo por las veredas del estudio de los nacionalismos.

A lo largo de mis viajes de investigación, y desde mi "colina" de Florencia, he necesitado más de una vez los consejos y orientaciones de otros historiadores, que han tenido a bien cedermne parte de su tiempo, y en más de un caso enviarme los materiales por mí solicitados. Especial mención he de hacer aquí a Enric Ucelay da Cal, José Luis de la Granja, Hans-Ulrich Wehler, Carole Fink, Ludger Mees, Klaus-Jürgen Nagel, Dieter Langewiesche, Marco Mugnaini, Miroslav Hroch, Hans-Jürgen Puhle, Xosé Estévez, José Luis Neila y Krzysztof Zydowicz. Cómo no, a otras personas y amigos "no historiadores" que me facilitaron referencias, acceso a bibliotecas, o simplemente me hicieron más gratas mis estancias por esos mundos. Especial mención he de hacer aquí del prof. Theodor Veiter, quien me permitió consultar su rica biblioteca personal donada a la Landesbibliothek de Bregenz; del personal del Centre d'Història Contemporània de Catalunya, cuya gestión fue crucial a la hora de poder consultar los papeles de F.Maspons i Anglasell y J.Estelrich, estos últimos gracias especialmente a la gestión personal de D. Manuel Jorba i Jorba, director de la Biblioteca de Catalunya; de D. Casimir Martí, quien tuvo a bien enviarme fotocopias del archivo de Macià del Arxiu Nacional de Catalunya; de los amigos Stelios Stavridis, cuya mediación me procuró la entrada en el Royal Institute of International Affairs, y Daniele Conversi, fontana inagotable de sugerencias bibliográficas desde la sociología..

No menos importante fue la ayuda de un puñado de amigos que, esparcidos en diversos puntos de Europa, me acompañaron e hicieron la vida más agradable durante mis misiones en Barcelona, París, Londres, Ginebra o Alemania, e incluso en algunos casos me aguantaron en su casa.

A todos ellos, y a muchos que seguramente olvido, muchas gracias. Gracias no solamente por la ayuda en la investigación, sino también por tres años inolvidables y de rica y estimulante formación cultural y humana.

Florencia/ Santiago de Compostela, noviembre de 1992.

"...Este foi o dia assinalado em que a já distante Europa, segundo as últimas medições conhecidas ia em cerca de duzentos quilómetros o afastamento, se viu sacudida, dos alicerces ao telhado, por uma convulsão de natureza psicológica e social que dramaticamente pôs em mortal perigo a sua identidade, negada, nesse decisivo momento , em seus fundamentos particulares e intrínsecos, as nacionalidades, tão laboriosamente formadas ao longo de séculos e séculos."

José Saramago, *A Jangada de Pedra*, 1986.

INDICE

1. Introducción.....p.1.
 - 1.2. Grupos étnicos no-dominantes y relaciones internacionales: cuestiones previas.
 - 1.3. El Congreso de Nacionalidades Europeas en la historiografía.
 - 1.4. Metodología y fuentes.

Parte I. Relaciones internacionales y cuestión de las nacionalidades entre la I Guerra Mundial y la consolidación de la Sociedad de Naciones.

2. Relaciones internacionales y cuestión de las nacionalidades durante la Primera Guerra Mundial (1914-1918).....p.43.
 - 2.1. Autodeterminación y política de las nacionalidades durante el conflicto.
 - 2.2. Primeros intentos por definir una "política independiente" de las nacionalidades: la *Union des Nationalités* (1914-1918).
3. La Sociedad de Naciones y el problema de las minorías nacionales.....p.161.
 - 3.1. Características generales de la cuestión de las nacionalidades en Europa al final de la Gran Guerra.
 - 3.2. La Sociedad de Naciones y el sistema de protección de minorías nacionales: origen y desarrollo.
4. Las organizaciones internacionales y la defensa de las minorías: presión protodiplomática ante Ginebra y los Estados (1921-1938).....p.206.

Parte II. El *Nationalitätenbewegung* en el contexto europeo y germánico.

5. Formación y desarrollo del *Nationalitätenbewegung* (1922-1938).....p.254.
 - 5.1. Las organizaciones privadas de los *Auslandsdeutsche* y las bases político-organizativas del *Nationalitätenbewegung* en Alemania.
 - 5.2. Tanteos cara a la internacionalización del problema nacionalitario.
 - 5.2.1. El "Buró de Minorías" del Barón Heyking.
 - 5.2.2. Propuestas previas al CNE.
 - 5.2.3. La *Verband der deutschen Volksgruppen*.
 - 5.2.4. La autonomía cultural en la práctica en los países bálticos.
 - 5.3. El Congreso de Nacionalidades Europeas. Descripción de su evolución y problemas (1925-1938).
 - 5.3.1. Relaciones del CNE con la Sociedad de Naciones.

5.4. ¿Un Congreso de Nacionalidades para el Occidente?

6. La contribución ideológica del Congreso de Nacionalidades Europeas.....p.377'.

6.1. Paul Schiemann y la teoría del "Estado no-nacional".

6.2. El ala derecha del CNE: Werner Hasselblatt.

6.3. Posición de la Sociedad de Naciones ante las propuestas teóricas del Congreso de Nacionalidades Europeas.

7. La política exterior de Alemania, la cuestión de las minorías y el Congreso de Nacionalidades Europeas.....p.429.

7.1. Cuadro general de la política de minorías de la República de Weimar.

7.2. La República de Weimar y el Congreso de Nacionalidades Europeas (1925-1932).

7.3. La diplomacia nazi y el Congreso de Nacionalidades Europeas.

7.4. El Congreso de Nacionalidades Europeas en busca del patronazgo británico (1936-1937).

Parte III. Repercusiones e interacciones del contexto europeo sobre el desarrollo de la cuestión nacional en España.

8. La Sociedad de Naciones, el Congreso de Nacionalidades Europeas y la cuestión nacional en España.....p.564.

8.1. El impacto de la Guerra Mundial sobre la cuestión nacional en España (1914-1919).

8.2. El período subsiguiente a la Gran Guerra (1919-1923).

8.3. La batalla nacionalitaria contra Primo de Rivera (1923-1930).

8.4. Contribución teórica del nacionalismo catalán al debate europeo sobre las minorías.

8.5. Nacionalismos ibéricos y CNE durante el período republicano (1931-1936).

9. La cuestión de los influjos exteriores en el desarrollo de los movimientos nacionalistas periféricos.....p.759.

9.1. Un ejemplo influyente: el nacionalismo irlandés.

9.1.1. Irlanda y el galleguismo.

9.1.2. Irlanda y el nacionalismo vasco.

9.1.3. Irlanda y el catalanismo.

10. Nacionalismos periféricos y fascismo.....p.825.

10.1. El fascismo y los nacionalismos gallego y vasco.

10.2. Fascismo y catalanismo.

11. Conclusiones. Grupos étnicos no-dominantes y relaciones internacionales en un tiempo de crisis.....p.864.

12. Fuentes y bibliografía.....p.886.

Introducción

Los problemas nacionales constituyeron en la Europa del periodo de entreguerras una de las cuestiones más conflictivas. Bajo esta asercion, podemos incluir varios aspectos de la cuestión nacional que nacieron o se agudizaron tras la Gran Guerra. En apariencia, las cuestiones nacionales más importantes tuvieron como escenario el área de Europa centro-oriental, especialmente en los territorios que habían pertenecido al Imperio Austro-Húngaro. En ese área, nuevos Estados surgieron al finalizar el conflicto que correspondían a su vez a los movimientos nacionales más desarrollados desde el siglo XIX: Polonia, Checoslovaquia, el Reino de los croatas, serbios y eslovenos (más tarde llamado Yugoslavia). Otros Estados aumentaron su territorio merced a anexiones de regiones teóricamente pobladas por elementos étnicos afines (p.ej., Rumanía). Por el contrario, un nuevo Estado húngaro vio también la luz, que se comprendía un territorio más reducido que el de la antigua Hungría de la Monarquía Dual, y un reducido Estado austriaco fue establecido. En las regiones fronterizas del antiguo Imperio de los zares, los tres Estados bálticos (Estonia, Letonia y Lituania) alcanzaron su independencia, al igual que Finlandia.

Aparte de una reorganización general del equilibrio político europeo determinados por la aparición de esos nuevos Estados, se añadiría un nuevo problema: el de las minorías étnicas de diferentes orígenes que los de la mayoría del Estado al que pertenecían. En otras palabras, la solución parcial a las cuestiones nacionales existentes anteriormente a la I Guerra Mundial dio lugar a la aparición de un nuevo problema nacional a escala europea: las minorías nacionales. El principio de autodeterminación había sido aplicado de manera restrictiva de acuerdo con las exigencias geopolíticas de las Grandes Potencias, por lo que la Conferencia de Versalles no resolvió definitivamente una de las mayores causas de malestar político en la Europa contemporánea. Incluso, la naturaleza y extensión de las cuestiones nacionales en todo el continente se agravó considerablemente tras 1919, aparte de la exacerbación de los nacionalismos estatales. No es de extrañar así que E.Hobsbawm

haya denominado al periodo que comienza en 1918 como el del apogeo del nacionalismo.¹

En este contexto, sin embargo, nuevos factores contribuyeron a la formación de un cuadro específico dentro del cual era posible tratar los problemas de índole nacional. La aparición y consolidación de una opinión pública desarrollada, influyente y articulada; la creación de una organización supranacional, la Sociedad de Naciones, que pretendía ejercer un papel de control y arbitraje con un nuevo espíritu de las relaciones internacionales; y las consecuencias de la difusión de los principios wilsonianos y bolcheviques sobre la autodeterminación nacional, entre otros, determinaron que existiese la posibilidad de "internacionalizar" los problemas nacionales concretos e incluso tratar de ellos en modo general, buscando soluciones de largo alcance. Una nación que luchase por su independencia o una minoría nacional podían ahora contar con una posibilidad de que sus problemas apareciesen como universales. Es más, los principios teóricos aceptados por casi todos los Estados europeos y la fundación de la Sociedad de Naciones proveyeron una base común de la que era posible hacer uso. Ciertamente, muchas esperanzas nacionales esperaban ser satisfechas por la Sociedad de Naciones, en cuanto ésta estaba generalmente concebida como un instrumento institucional para defender los derechos de los pequeños pueblos y como una restricción a la autoridad de las Grandes Potencias. El periodo de entreguerras, en sus años iniciales, fue considerado por amplios sectores de la opinión pública europea como una nueva Era en la que todos los problemas serían tratados mediante el diálogo, el arbitraje y la justicia. El famoso libro de Norman Angell *The Great Illusion* puede ser un signo -prematureo- de esa atmósfera.

Además, varios movimientos etno-nacionalistas emergentes o ya en vías de consolidación en el Oeste de Europa interpretaron, al igual que las nacionalidades del Este, que con el fin de la Gran Guerra y la difusión de las propuestas de Wilson había llegado para ellos también su hora: la Guerra se convertía así en una suerte de "Guerra de las naciones", cruzada liberadora y consagradora de los derechos de los pequeños pueblos. Por lo tanto, el principio de las nacionalidades parecía estar en

1. E.J. Hobsbawm, *Nations and Nationalism since 1780. Program, myth, reality*, Cambridge: Cambridge U.P., 1990.

1919 más vigente que nunca y servir de guión para la reordenación del mapa europeo de la postguerra. Los años del conflicto habían mostrado también la escala en que era posible usar la cuestión nacional como arma de propaganda, y el valor movilizador de palabras como autodeterminación: la "política de las nacionalidades", aunque no inventada ni descubierta en 1914, será otra característica distintiva del nuevo impacto que las cuestiones nacionales y la *etnicidad* podían tener en la escena política internacional. Sobre esta base, emergieron las primeras iniciativas con cierta continuidad, destinadas a intentar desarrollar una "política internacional" autónoma y coordinada por parte de los grupos étnicos no-dominantes del continente, cuyos impulsos empezaron ya en 1912: la Union des Nationalités (1912-1919).

Sin embargo, los resultados del Tratado de Versalles impusieron un fin decepcionante a esas primeras esperanzas y reivindicaciones nacionales soliviantadas por la atmósfera de la Gran Guerra. Después de 1920, ya mencionamos que, por un lado, nuevos problemas nacionales se manifestaron con inusitada crudeza (la cuestión de las minorías nacionales, en muchas ocasiones antiguos dominadores vueltos dominados). Pero por otro lado, los derechos y aspiraciones de las nacionalidades parecían estar basados en una base legitimadora más sólida, al menos: la existencia de un sistema legal internacional de protección de derechos de las minorías sustentado por la Sociedad de Naciones. Las aspiraciones nacionales integradas en ese marco jurídico dieron lugar al nacimiento del "Derecho Internacional de Minorías" (*Nationalitäten- o Minderheitenrecht*), cuya existencia y evolución posterior estuvo frecuentemente asociada a intereses políticos. En cuanto cuestiones aparentemente técnico-científicas, como p.ej. la estadística de minorías, también poseían connotaciones políticas (determinar así cuantas escuelas para niños de una minor debían ser dotadas en un área definida, p.ej.), ciencia y política se entremezclaron a menudo en este campo. Casi todos los Estados de Europa centro-oriental contaron con sus Institutos de Estudio de la cuestión de las minorías y con sus expertos "orgánicos" en el

problema...²

La historia que vamos a analizar aquí trata precisamente de las propuestas y límites de las organizaciones internacionales que intentaron actuar como mediadores a nivel europeo de las minorías étnicas, que precisamente nacieron y se consolidaron al abrigo de las nuevas circunstancias creadas por la Guerra. El estudio del **Congreso de Nacionalidades Europeas (CNE)**, su significación y sus propuestas y actividades no constituye, sin embargo, el centro y objetivo en sí mismo de este estudio. Por el contrario, trataremos de mostrar las razones para la existencia y continuidad de tal organización, considerando los diversos factores que jugaron un papel importante en las cuestiones nacionales durante el período de entreguerras. A este respecto, concebimos el CNE no tanto como un fin en sí, sino como un vehículo para la comprensión de algunas de las contradicciones y factores de la cuestión de las nacionalidades en Europa. El CNE era al mismo tiempo un resultado de las nuevas posibilidades de actuación y legitimación política creadas tras la Guerra para la resolución de los problemas nacionales (es decir: el papel de la opinión pública, la existencia de un sistema legal garantizado por la Sociedad de Naciones, etc.), y asimismo un factor de la política de nacionalidades. El CNE se estableció como una suerte de portavoz y representante de los intereses de las minorías nacionales de Europa, pero igualmente llevó a cabo un intento de forjar una nueva teoría y nuevas soluciones para la cuestión de las nacionalidades. Los debates ideológicos y políticos que tuvieron lugar en el Congreso fueron más allá de la simple exposición de quejas y reivindicaciones, y de la propaganda de comités de exiliados o burós de propaganda, y precisamente ese carácter le distingue de otras organizaciones de nacionalidades "oprimidas" que pululaban por las capitales europeas. Por esa razón, el CNE se convierte también en un signo de las cuestiones candentes en el campo de los problemas de nacionalidades durante el período de entreguerras. A través de sus debates y propuestas en sus conferencias anuales y a lo largo de su actividad

2. La cantidad de literatura y debates generados por estos círculos no pueden ser cubiertos por entero dentro de esta tesis. Realmente, su trascendencia fue sobre todo teórica. De aquí surge el planteamiento de algunos estudios del llamado *Volksgruppenrecht* en perspectiva histórica, que solamente tienen en cuenta los principios legales enunciados pero apenas se detienen a analizar las consecuencias de tal producción escrita. Por citar un ejemplo, vid. T. Veiter, *Nationalitätenkonflikt und Volksgruppenrecht im ausgehenden 20. Jahrhundert*, Wien: Braumüller, 1980.

política, es posible obtener un cuadro completo de las diferentes reivindicaciones de las minorías y de las razones de su *malaise*.³ El CNE ofrece además un interesante muestrario de minorías nacionales que tomaron parte en sus tareas, presentando sus reivindicaciones y su existencia al conocimiento mutuo de las demás, y tratando de organizarse por sí mismas en una plataforma común para tener una voz en la política europea, en la medida de lo posible en las circunstancias históricas que les tocó vivir. Los límites a su actividad fueron determinados por prácticamente los mismos factores que estaban presentes en la misma Sociedad de Naciones: los intereses de los Estados afectados por problemas e nacionalidades, las diferencias de carácter e intereses de las diversas minorías...

Un primer campo de interés ofrecido por el CNE está determinado por su carácter europeo. A pesar de estar mayormente integrado por nacionalidades del Este y Centro de Europa, también algunas nacionalidades centroeuropeas -especialmente los catalanes- tomaron parte en sus actividades. Para ese área de Europa centro-oriental, el CNE representa en sí mismo un forum de debate y un apropiado *entry-point* para el conocimiento de las contradicciones y cuestiones en juego en ese área colocadas bajo la etiqueta general de "problemas de minorías". Como señaló Viefhaus, los problemas más importantes comprendidos en las cuestiones nacionales en juego en Europa centro-oriental fueron discutidas y tratadas con originalidad en el CNE⁴. Como vehículo, puede ser utilizado también en una vía similar a la propuesta, a nivel más "microhistórico", por Ucelay da Cal para el estudio de las relaciones entre los nacionalismos vasco, gallego y catalán en España: cuando representantes de diferentes movimientos nacionales y étnicos se reúnen, en general reproducen una serie de estereotipos que normalmente reflejan la proyección de las realidades conocidas a nivel local sobre otros problemas nacionales. Si se atiende solamente a las palabras de los discursos, el efecto es parecido al de una sala de espejos. Pero, si el historiador intenta entrar en la investigación de qué es lo que existe detrás de las

3. Este carácter ya era destacado en 1934 por C.A. Macartney, *National States and National Minorities*, Oxford: Oxford U.P., 1934, p.394.

4. E. Viefhaus, "Die Nationalitätenfrage in den ostmitteleuropäischen Nationalstaaten nach 1919. Eine Übersicht", in P. Philipp (Hrsg.), *Studien zur Geschichtschreibung im 19. und 20. Jahrhundert*, Köln: Böhlau Verlag, 1967, 147-172.

palabras, un nuevo -y complejo- campo de investigación comparada puede abrirse.⁵ A través del CNE aparecen fenómenos de nuestros días aparecen sorprendentemente reflejados: la coexistencia y confrontación entre problemas nacionales del Este y Oeste de Europa (tradicionalmente concebidos como diferentes, pero casi nunca confrontados mutuamente para poder así investigar sus diferencias)⁶, la disparidad de soluciones propuestas en ambas zonas de conflicto nacional, los intereses de algunos Estados para utilizar en su provecho la "política de agitación" del movimiento internacional de las nacionalidades...Aparte de eso, la naturaleza y las contribuciones ideológicas del CNE para la solución de la cuestión de las nacionalidades posee hoy en día gran actualidad e interés. La fórmula de la autonomía cultural basada en el principio personal, o la propuesta de coexistencia de comunidades étnicas y Estados (*Volksgemeinschaft* y *Staatsgemeinschaft*), inspirada originalmente en las aportaciones teóricas sobre la cuestión nacional en el Imperio Austro-húngaro, poseen hoy en día una real significación -a pesar de seguir siendo utópicas. Y además, el estudio de las propuestas avanzadas por el CNE ha de tener en cuenta las razones políticas por las que Estados y grandes potencias podrían finalmente no aceptarlas: cuál era el significado, p.ej., de una proposición de aplicación general de los derechos y obligaciones establecidos por los Tratados de Minorías para Estados tan diferentes como España o el Reino Unido, pongamos por caso?.

Alemania aparece como el eje central en esta cuestión, ya que además, la construcción de una identidad nacional alemana unificada y persistente determina un hecho interesante, que en cierto modo pervive hoy en día: el Estado alemán es uno de los pocos Estados europeos que no tiene qué temer de las reivindicaciones entonacionalistas. Por lo tanto, la etiqueta usual de "expansionismo germánico" que solía ser aplicada a cualquier muestra de simpatía o implicación de intereses alemanes en

5. E.Ucelay da Cal, "Política casera, política de fuera. Una valoración de la relación entre nacionalistas catalanes y vascos, 1923-1936", in J.L. de la Granja/C.Garitaonandía (eds.), *Gernika: 50 años después. Nacionalismo, República, Guerra Civil*, n.l.: Universidad del País Vasco, 1987, 71-97.

6. La diferenciación entre problemas de nacionalidades en Europa Oriental y Occidental ya fue establecida por Kohn, y es sistematizada en primer lugar por T.Schieder en 1952: vid. Id., "Nationalstaat und Nationalitätenproblem", *Zeitschrift für Ostforschung*, 1:2 (1952), 161-181.

problemas de nacionalidades en el extranjero. Pero también es de destacar que la nación alemana y su cultura constituyen un polo de poderosa atracción para muchos nacionalistas "periféricos", p.ej. de Europa occidental. No hace mucho, incluso, el proceso de reunificación alemana era juzgado por el presidente del Partido Nacionalista Vasco (PNV), Xabier Arzalluz, como una muestra de la victoria de un principio de autodeterminación nacional que habría de anunciar el advenimiento, tarde o temprano, de una "Europa de los pueblos".⁷ Del mismo modo, las diferentes actitudes adoptadas por los Estados-miembros de la Comunidad Europea acerca de los acontecimientos en la ex-Yugoslavia, sobre todo la cuestión del reconocimiento diplomático de Eslovenia y Croacia, muestran cómo el desarrollo de los procesos de reivindicación nacional han de contar con el apoyo de las grandes potencias y la opinión pública internacional (por no hablar del proceso de independencia de los países bálticos). Posiciones diferentes frente a la independencia de nuevos países, como las adoptadas por España o Alemania, se explican claramente por sus respectivos sentimientos de seguridad/inseguridad nacional interna. Las repercusiones que los procesos de independencia nacional en el Este de Europa han tenido y tienen sobre algunos movimientos nacionalistas del Occidente, muestran una interconexión, cuando menos al nivel emblemático: el "impacto" de la "vía báltica" ha contribuido a radicalizar las demandas y a cambiar las estrategias de algunos partidos nacionalistas en el País Vasco, Cataluña, Südtirol o Escocia, por ejemplo. Los líderes lituanos presentes en actos nacionalistas en Barcelona pueden ser una muestra de que las "naciones oprimidas" aprenden de las "victoriosas", y al mismo tiempo usar ejemplos externos en estrategias políticas o como arma de presión. Pero, esta es la cuestión, las circunstancias internas y los objetivos de política interior juegan también un rol importante en la selección de esas influencias externas.

La cuestión, con todo, es más compleja de lo que aparenta. La red de relaciones que normalmente se teje entre los representantes de las minorías étnicas frecuentemente aparece recubierta de un halo de misterio, de "política de corredor" y de petit-comités revolucionarios, y al mismo tiempo de diplomacia secreta.

7. Entrevista con Xabier Arzalluz, *El País*, 22.7.1991.

Generalmente se desarrollan dentro de un mundo de intrigas y contactos oficiosos, y al mismo tiempo promueven la "presión internacional" en orden a informar a la opinión pública de terceros países que a su vez pueda llevar a sus Estados a actuar en favor de las reivindicaciones de la minoría nacional. En este contexto, el sujeto central -aunque no único- de nuestro estudio, el conjunto de iniciativas organizativas y culturales llevadas a cabo por los representantes de buena parte de las minorías nacionales europeas, con centro -no exclusivo- en el CNE (el que en palabras alemanas intraducibles se denomina *Nationalitätenbewegung*) ha de ser sustraído, hasta cierto punto, de ese mundo de comités y conspiradores, en cuanto en todo momento el CNE jugó la carta de la legitimación internacional que ofrecía el movimiento pacifista internacional y el movimiento internacionalista pro-Sociedad de Naciones, heredero este último también del wilsonismo y representante de la vertiente de pensamiento que se ha dado en llamar "liberal internationalism", cuyo orígenes se pueden rastrear en un J.S.Mill. Esas organizaciones -como la Union International des Associations por la Société des Nations, o la Unión Interparlamentaria- conformaron en realidad un terreno en el que en el que la protodiplomacia de las minorías nacionales y la respetable diplomacia oficial se entrecruzaban y tenían ocasión de encontrarse.

La cuestión de las minorías nacionales se convirtió en un problema de ámbito europeo, e influyentes políticos e intelectuales de Estados como el Reino Unido se embarcaron en la defensa de las reivindicaciones de los "pueblos oprimidos" de Europa centro-oriental. Este aspecto da una más amplia significación a la inicial "política de las nacionalidades", y en consecuencia, implica la necesidad de estudiar las actitudes frente al problema nacional adoptadas por las organizaciones pacifistas y pro-SdN aludidas. Intelectuales e historiadores como R.W.Seton-Watson, p.ej., se convirtieron incluso en factores del *Policy-making* de las cancillerías europeas a través de su actividad como consejeros ante los Gobiernos europeos, como ocurrió sobre todo durante la I Guerra Mundial. La medida en que la cuestión de las minorías nacionales será transformada en una cuestión política que ocupará a la opinión pública europea dependerá en mucho de la capacidad de los movimientos nacionales para promocionar su causa en el exterior. La tarea de organizaciones de exiliados políticos, generalmente establecidos en Ginebra o París, consistió precisamente en procurar una amplia difusión a sus reivindicaciones nacionales y en buscar posibles

alianzas en el extranjero, oficiales u oficiosas. Por otro lado, en cuanto desde la fundación de la Sociedad de Naciones existía un *framework* de inserción en la política internacional que en teoría estaba legitimado, el aislacionismo político comenzó a ser considerado como una estrategia contradictoria e improductiva.

Para concluir esta introducción, añadamos que algunas cuestiones de interés relativas a la cuestión nacional no serán consideradas en esta tesis, como la base social y la composición de los movimientos etno-nacionalistas, que no está directamente -aunque sí indirectamente- relacionado con la inserción en el mundo de las relaciones internacionales. Obviamente, el sistema de Versalles en conjunto y las propuestas para la solución del problema de las nacionalidades tenían también que ser concebidas como un "dique" de contención contra la Unión Soviética. La revolución bolchevique y su reconocimiento, al menos en el plano teórico, del derecho de autodeterminación nacional y el sistema federativo adoptado por la URSS, eran factores siempre tenidos en cuenta aunque no siempre explícitamente mencionados. Un deseo inconfesado de construir una solución democrática -o corporativa, como veremos- para la convivencia de mayorías y minorías en Europa que pudiese contrarrestar tanto la temida expansión del comunismo aprovechándose instrumentalmente de la cuestión nacional como las tendencias autoritarias, especialmente en Europa oriental, está presente en las propuestas de Wilson y continuará estándolo en las del *Nationalitätenbewegung* y del movimiento pacifista pro-SdN. Y no fue por casualidad que las primeras aplicaciones prácticas de lo que podría ser un "modelo" de resolución de los conflictos étnicos dentro de un Estado multinacional nacieron precisamente al calor de la amenaza de expansión soviética, en los países bálticos.

1.2. Grupos étnicos no dominantes y relaciones internacionales.

Cuestiones previas.

La política internacional, y por consiguiente el estudio de las relaciones internacionales, también desde el punto de vista histórico, ha sido considerada tradicionalmente como el juego de los Estados, y por lo tanto condición aceptada ha sido que los Estados, o *Estados-naciones*, han sido los únicos actores existentes y determinantes en el terreno internacional (en cuanto agentes de influencia y decisión). En ese contexto, los grupos étnicos sin Estado, en sus diversas gradaciones y acepciones (desde las minorías étnico-lingüísticas o religiosas hasta los movimientos nacionalistas de territorios homogéneos o *pequeñas naciones*, pasando además por las formas institucionalizadas de gobiernos regionales, etc., que a su vez pueden aspirar a un cierto tipo de "política internacional" diferenciada de los Estados) han sido tratados a lo sumo, como un factor disturbador, y generalmente como una semilla de conflicto, que acababa por envenenar la escena política internacional en cuanto eventualmente era susceptible de crear un foco de tensión que llevaría, directa o indirectamente, a un enfrentamiento armado entre Estados. En este sentido, ya desde la I Guerra Mundial creencia generalizada entre la historiografía, tratadística jurídica o ciencia política ha sido el carácter *amenazador* que los conflictos y reivindicaciones de base etnoterritorial poseía para la paz mundial, y en primer término para la paz europea, aserción reforzada tras la II Guerra Mundial, y más adelante con la explosión de los conflictos étnicos entre los nuevos Estados surgidos del proceso de descolonización en la década de los 60. Han sido, precisamente, tanto las "experiencias" de Europa Central y Oriental en el período anterior a 1939 (y más recientemente, en nuestros días), como los conflictos de las décadas de los 60 y primeros 70 en África y Asia post-coloniales, los que han inducido tanto a la historiografía como a la Ciencia Política (y muy concretamente a la disciplina del estudio de las Relaciones Internacionales) a preguntarse por el rol efectivo jugado en el plano de la política internacional por las naciones emergentes o "grupos étnicos no dominantes"¹, tanto por su significación directa como

1. Es difícil hallar un término general que pueda englobar de modo general a realidades diferentes, como pueden ser las de las minorías nacionales del Este de Europa, los movimientos nacionales sin Estado de Europa Occidental, o minorías religiosas sin base territorial, p.ej. los judíos. M.Hroch utiliza el término

indirecta. Es decir: por un lado, los canales de actuación internacional que un movimiento nacionalista o una minoría étnica puede tener abiertos en las diversas épocas históricas para promocionar sus aspiraciones y encontrar apoyo en ellas, y por otro lado las diversas dinámicas que ello crea en el exterior y -complementariamente- en el interior de un grupo étnico, en lo que afecta a sus peculiares estrategias políticas y componentes ideológicos. Es de notar que incluso los pocos estudios existentes que tratan el tema del nacionalismo en relación con las relaciones internacionales apenas han podido escapar del encorsetamiento "estatal", y los mismo se puede afirmar de los estudios clásicos sobre historia de los nacionalismos hasta los años 80.²

Raymond Pearson fue uno de los primeros en interpretar de manera sintética, basándose en un amplio estudio sobre las minorías étnicas en Europa Oriental,³ las diferentes implicaciones de los grupos étnicos no dominantes en las cuestiones de política internacional en ese área, fruto de lo cual fue un intento de tipologización parcialmente retomado por otros autores. Brevemente, Pearson delineó las formas en que las minorías nacionales podían actuar en el contexto internacional como *actores* y como *factores*, centrándose especialmente en las dinámicas a través de las que un conflicto o reivindicación étnica puede involucrar a uno o más Estados, así como en los diferentes modos de regulación y codificación internacional que históricamente han tenido lugar en Europa para proteger o elevar el protagonismo de los grupos étnicos no-dominantes. Pearson establece, dentro de la categoría de "external

(Footnote continued from previous page)

"ruling nations" y "oppressed nations", mientras P.Smith emplea el término "non-dominant ethnic groups", que pese a ciertas reservas -p.ej., son los catalanes poco dominantes dentro del contexto español?- emplearemos en lo sucesivo.

2. J.Mayall, *Nationalism and International Society*, Cambridge: Cambridge U.P., 1983; vid.también J.Kellas, *The politics of nationalism and ethnicity*, London: Macmillan, 1991, 146-158. Menos interesante, aunque globalizador, es W. Bloom, *Personal identity, national identity and international relations*, Cambridge: Cambridge U.P., 1990. Entre los clásicos, vid. F.Hertz, *Nationality in History and Politics*, London: Kegan & Paul, 1945 [1944], 48-51; C.H.Hayes, *The Historical Evolution of Modern Nationalism*, New York: Russell & Russell, 1968 [1931], 11-12: "Internationalism is now a relationship between States which presumably are national and nationalist and also it is a movement for sympathetic understanding, mutual comity, and universal peace among the several self-conscious nations. It is generally in this twofold sense that we shall employ the word 'internationalism' [...] internationalism presupposes nationalism".

3. R.Pearson, *National Minorities in Eastern Europe, 1848-1945*, London: Macmillan, 1983.

intervention" en los asuntos o problemas de una minoría étnica 4 tipos: 1) *Trans-national partnership*, que define como "joint action by two or more national minorities acting out of a sense of community of interest to further the individual or collective cause"; 2) *Extranational patronage*, que "covers political, economic or military promotion of a minority by an existing state for reasons ranging from pure humanitarianism to territorial aggrandisement"; 3) *Multi-national partition*, que describe la intervención territorial de dos o más estados extranjeros (por lo general, grandes potencias), que actúan "in a spirit of businesslike consensus to promote the general good"; 4) *International protection*, que supone la "intercession by philanthropic or peace-keeping institutions standing apart from or (more ambitiously) above narrow national self-interest". Como ejemplos del primer grupo señalaba los congresos paneslavos del siglo XIX (que a su vez fomentaron lo que Pearson llama *racial chain-reaction*: pan-magiarismo, panlatínismo por los rumanos, pangermanismo, etc.); a comienzos del siglo XX tendrían lugar los primeros ensayos para organizar "trans-national partnership based not on racial membership but on the strategic alliance of all minorities within an empire against imperial authority": p.ej., las conferencias internacionales de nacionalidades oprimidas. El nuevo contexto de "continued political lobbying" creado tras la Conferencia de Versalles y por la existencia de la Sociedad de Naciones, inspiraría toda una serie de nuevos experimentos de cooperación transnacional, como el Congreso de Nacionalidades Europeas, o el Movimiento Prometeo, que unía organizaciones de ucranianos, bielorrusos, caucasianos, alemanes, todos ellos *émigrés* políticos apoyados por Varsovia y Berlín. Pearson, sin embargo, es escéptico ante los resultados finales obtenidos por esos intentos, en base a una oposición fundamental entre nacionalismo e internacionalismo:⁴

"Nationalism and trans-national collaboration were fundamentally incompatible: the growth of nationalisms exacerbated existing ethnic, linguistic and religious heterogeneity to the point where individual nationalities were incapable of overcoming their mutual dislike and mistrust, no matter how beneficial the cause. The nationalism that made minorities so obsessed about their identity simultaneously prevented effective partnership for the achievement of joint individual advancement"

4. Id., 124-125.

El esquema establecido por este autor puede considerarse como un válido punto de arranque para una consideración más amplia de la diversidad de actores intervinientes en las relaciones internacionales, desde la perspectiva de un historiador. Desde el campo de la teoría de las relaciones internacionales y la Ciencia Política, sin embargo, no han faltado algunas aportaciones, aunque tardías y un tanto puntuales, sobre la problemática de la intervención de los grupos étnicos no-dominantes en las relaciones internacionales. Así, en 1977 Judy S. Bertelsen dirigió un equipo de investigadores para definir a través del análisis de casos concretos la dinámica y función seguida por las "Non-State Nations" en el ámbito internacional (desde los kurdos o palestinos hasta los nacionalistas vascos).⁵ Bertelsen puntualiza que su foco de atención se concentra no solamente en minorías nacionales, sino también en movimientos nacionalistas en general, a "any entity that operates in a manner normally associated with a nation-state but is *not* a generally recognized nation-state", y que por lo tanto intenta ingresar en el sistema internacional "taking actions usually taken only by nation-states". El objetivo de actuar en la escena internacional no tiene por qué ser necesariamente la búsqueda de apoyo para la independencia de la "nonstate nation", sino que más bien constituye un complemento a la consecución de objetivos políticos interiores inmediatos o a medio plazo, adquiriendo la acción exterior más importancia, p.ej., si la nación sin estado no ve conseguidos sus objetivos en el Estado del que forma parte. En ese caso, buscará "widen the scope of the conflict by moving into an arena that offers more allies or different rules of the game -and therefore perhaps better opportunities for success",⁶ en cuanto en la esfera internacional pueden ofrecerse unas reglas del juego diferentes, p.ej. a través de la apelación al Derecho Internacional y las organizaciones internacionales, etc., todo ello motivado por "the strategic advantage of operating in the global context by appealing to international agreements". En todo caso, el grupo étnico no-dominante en cuestión persigue dos objetivos básicos: *durability* y *audibility*, que guardan entre ellos una relación a menudo inversa. Si se

5. J.S. Bertelsen (ed.), *Nonstate Nations in International Politics. Comparative System Analyses*, New York et alia: Praeger Publ., 1977. Vid. especialmente la introducción a cargo de Bertelsen, "An introduction to the study of nonstate nations in international politics" (1-5), y la conclusión (245-263).

6. El mismo punto de vista es compartido por E.E. Schattschneider, *The semisovereign people*, New York: Dryden, 1975, 15-17, y A.D. Smith, *Nationalism in the Twentieth Century*, Oxford: Martin Robertson, 1979, 188-189: "Native nationalisms have quickly learnt to internationalise their image and networks. They are already well raised in the arts of propaganda and make full use of the mass media to reach a large public".

acentúa la presencia puntual del grupo étnico no-dominante en la escena internacional, puede provocar un "conflicto", lo que conllevará una pérdida de *durability*. La solución más frecuente que adoptará un grupo étnico será, por ello, la de optar por una actividad internacional "subterránea", con eventuales flexiones de "audibility" y que graduarán según las circunstancias -nacionales, estatales, internacionales- el empleo o no de estrategias violentas. Una forma de lograr esa requerida *audibility* será, p.ej., la cooperación internacional con otros grupos étnicos no-dominantes, lo que además da mayores posibilidades de *difusión* de "Non-State nations" (favorecidas p.ej. por factores externos como la proclamación universal del principio de las nacionalidades, autodeterminación, etc.), al tiempo que el rol de los ejemplos exteriores ofrecidos por otros grupos étnicos no-dominantes puede jugar un papel determinante: "Diffusion may be hastened by the development of movements and organizational structures that might foster NSN activity or by the development of examples of NSN audibility that serve as inspiration"⁷. Generalmente, la estrategia de autogobierno interior perseguida por las naciones sin Estado no está determinada necesariamente por la acción exterior en sí, aunque Bertelsen no tiene en cuenta que el contexto internacional y las posibilidades que éste ofrece también pueden afectar dialécticamente al tipo de autogobierno interior fijado como objetivo político a medio plazo.

En todo caso, es evidente que la actividad internacional proporciona una audiencia mayor y una "resonancia" adecuada que pueden ejercer una presión adicional sobre los centros de poder y decisión internacionales, y del Estado particular en cuestión. En el caso del movimiento sionista hasta 1947, p.ej., se ha puesto de manifiesto cómo un movimiento de tipo nacionalista (aunque un tanto "atípico", como es el caso del sionismo) intentó ejercer una influencia en el campo de las relaciones internacionales, a través de su participación en tres campos diferentes: 1) la opinión pública dentro de los Estados-naciones constituidos; 2) aspectos de la política exterior de los Estados; 3) Intervención y compromisos por parte de los organismos internacionales (la Sociedad de Naciones primero, más tarde la ONU). La orientación hacia la conquista de la opinión pública jugaba obviamente un papel sobredimensionado en este caso (pues era posible apelar a todos los hebreos), pero las líneas de su actuación establecen también cuáles son los canales más usuales de

7. Bertelsen, "An Introduction...", cit.

intervención en la escena internacional para los grupos étnicos no-dominantes.⁸ Acertadamente concluye Bertelsen que, si bien desde la perspectiva de los Estados-naciones, actores usuales de las relaciones internacionales, la actividad exterior de los grupos étnicos no-dominantes puede aparecerse como "baffling, quixotic, and annoying", si el investigador invierte su ángulo de visión de las relaciones internacionales y se asoma a ellas desde el interior de los grupos étnicos, "we gain insight into the combinations of goals and circumstances that motivate NSN decision makers to move out of the domestic context and into the international arena"⁹. Es decir, es necesario cambiar lo que podríamos llamar el enfoque global y propio del estudio de las relaciones internacionales, con el análisis del desarrollo y políticas interiores del movimiento nacionalista en cuestión. En definitiva, como se ha postulado para los Estados, existen también una serie de *inputs* y *outputs* que actúan sobre las estrategias internacionales de los Grupos étnicos no-dominantes.

En ese sentido, la estudio de la diplomacia "no oficial" se ha concentrado en el ámbito de las Ciencias políticas en dos campos diferentes:

- 1) El estudio de los conflictos étnicos (como disciplina específica de la "Conflict and Peace Research".
- 2) El estudio de las relaciones entre Gobiernos regionales, y de las competencias internacionales que los "noncentral Governments" han desarrollado y puesto en funcionamiento en los últimos veinte años, al abrigo p.ej. de la política regional de la CEE.

En el último aspecto, destaca la aportación de Ivo Duchacek, quien ha identificado dentro de las relaciones transnacionales entre gobiernos regionales varios tipos de "noncentral diplomacy", entre ellos uno específicamente definido por su utilización de un tejido de relaciones económicas, comerciales, culturales, etc., con un objetivo más amplio para la región en cuestión: desarrollar una propia forma de "diplomacia" con fines nacionalistas, lo que Duchacek denomina "secessionist Protodiplomacy", en el que "nationalist sentiment rather than economic calculation plays an explosive role: wherever language, culture and history -strudded with discrimination, economic or other- are involved, the persuasive eloquence of trade

8. D.Nachnias/R.Rockaway, "From a nonstate nation to a nation-state: the Zionist Movement, 1897-1947", in J.S.Bertelsen (ed.), op.cit., 36-65.

9. Bertelsen, "Introduction", cit.

statistics is usually secondary".¹⁰ Aunque en el período histórico considerado en esta tesis no nos referiremos a "Gobiernos regionales", sino más propiamente a movimientos nacionalistas/minorías nacionales, no deja de ser aplicable esa reflexión de Duchacek, en la medida en que indica cómo un tejido institucional o legal existente en el ámbito internacional y que se ofrece a los ojos de los grupos étnicos no dominantes como un campo de actuación estratégica "internacional" posible donde afirmar su personalidad diferenciada, puede ser utilizado con fines últimos muy diferentes, o con una función simbólica determinada tanto hacia el exterior como hacia el exterior del grupo étnico en cuestión (en cuanto, p.ej., se puede presentar ante la opinión pública y los sectores más reivindicativos del mismo como una verdadera "actividad diplomática"). Quebec p.ej. constituye un claro ejemplo de esa concepción "protodiplomática", que intentó preparar "the international ground for a future secession and recognition of a new sovereign unit" a través de sus iniciativas culturales o comerciales en el exterior; esa definición sin embargo se puede aplicar para otros casos en los que no se manifiesta una voluntad expresa de independencia, pero sí de autogobierno basado en un auténtico movimiento político-cultural de afirmación étnica.¹¹ Igualmente, el proceso de integración europea desde los años 50 es reinterpretado por los movimientos etnonacionalistas de Europa Occidental y círculos federalistas como una Europa de las "verdaderas" naciones y grupos étnicos.¹²

Y qué ocurre en el caso de movimientos nacionalistas "separatistas", es decir, correspondientes a grupos étnicos no dominantes que se declaran abiertamente independentistas, y que además crean o amenazan con crear un foco de conflicto?. Las estrategias de liberación nacional y de desarrollo político tendente al autogobierno que caracterizan especialmente a los movimientos nacionalistas de "naciones en

10. I.D.Duchacek, *The Territorial Dimension of Politics. Within, Among, and Across Nations*, Boulder/London: Westview Press, 1986, esp. cap.9 (226-258), cita en p.240. Un ejemplo de esa concepción "protodiplomática" de las relaciones interregionales dentro de la CEE, para el caso catalán, lo ofrece S.Petschen, "Les relations internationales de Catalunya: motivations i possibilitats", *Revista de Catalunya*, n.19 (1988), 83-95; se puede comparar esa visión nacionalista de las relaciones protodiplomáticas con la más convencional y tecnocrática, p.ej., de los regionalistas bávaros: vid. B.Rüll (Hrsg.), *Das Europa der Zukunft. Subsidiarität, Föderalismus, Regionalismus*, Regensburg: Verlag Friedrich Pustet, 1992.

11. Vid. también I.Duchacek, "Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations", in H.J.Michelmann/P.Soldatos, *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford: Clarendon, 1990, 1-32.

12. Sobre este tema, la literatura apologética es abundante (p.ej., G.Héraud, *Contre les États, les régions de l'Europe*, Paris-Nice: Presses d'Europe, 1973), pero todavía no abundan los estudios monográficos. Es de mencionar M.J.Adams, *Ethnic Subnationalisms, Regional Devolution and European Integration*, M.A.Thesis, Carleton Univ. (Ottawa), 1979.

formación" adoptan ciertamente una clara especificidad, y establecen una red de relaciones internacionales por sí mismos, muchas veces alianzas transestatales con otros movimientos nacionalistas de la misma área.¹³ A. Heraklides ha elaborado recientemente una sistematización teórica de las estrategias exteriores de los movimientos secesionistas, basándose especialmente en las experiencias de los movimientos de ese carácter que se desarrollaron en África tras la descolonización (Biafra, Katanga, etc.).¹⁴ Este autor distingue tres niveles o dimensiones en la "secessionist political activity", a saber: un nivel de política interior ("internal group level"), un nivel que lleva a un conflicto bilateral, generalmente con el poder central del Estado, y el "international or transnational level". Heraklides pasa entonces a identificar los sucesivos "actores" que intervienen en la escena internacional (la dinámica interna -política, ideológica, social- de los movimientos etnonacionalistas protagonistas); a partir de esos actores es determinada la estrategia exterior de los nacionalistas, que en definitiva persigue como objetivo último conseguir el autogobierno mediante una negociación con el poder central del Estado. El medio escogido será siempre el apoyo de la comunidad internacional, o de "terceras partes" en el conflicto :

"Activity at the international level aims at penetrating the international system by gaining external adherents, consolidating sympathizers; finding aid or otherwise securing the inflow of the fundamental goods of secession [...]; seeking mediators and centralizing or limiting the extent of third party support for the centre."¹⁵

Sin embargo, no es posible suponer automáticamente que un movimiento secesionista persigue por definición y a cualquier precio ayuda externa, sino que - aunque esto depende de las circunstancias- la búsqueda de apoyos exteriores está condicionada por "constraints imposed by the existing environment and resources, as well as by calculations of the costs involved in the third party intervention": cualquier movimiento nacionalista ha de considerar la posible "relación de dependencia" en la que puede quedar a respecto del donante de ayuda. De todos modos, una serie de constantes son apreciables, según Heraklides, en la elección de posibles

13. Un interesante estudio de caso es J. Day, *International nationalism: the extra-territorial relations of Southern Rhodesian nationalists*, London: Routledge, 1987.

14. A. Heraklides, *The Self-Determination of Minorities in International Politics*, London: Frank Cass, 1990, esp. 33-57.

15. *Ibid.*, p. 38.

aliados en la escena internacional por parte de los secesionistas: el antiguo poder colonial (en el caso de que exista), estados vecinos, poderes regionales o grandes potencias, estados y organizaciones con intereses en el área, organizaciones no gubernamentales, o bien organizaciones internacionales en general, así como aquellos supuestos aliados en base a la presencia de vínculos étnicos, históricos, religiosos, etc., y los supuestamente hostiles al Poder Central. Sin embargo, otros movimientos nacionalistas *en general* (en el sentido amplio del término: cualquier otra nación en lucha por su soberanía) no son considerados según este autor como opciones reales de alianza y presión internacional por parte de los secesionistas, por miedo a que contribuyan a "complicating or even downplaying the case by presenting it as one of many that have to be resolved within a state". La apelación de ayuda exterior suele ser dirigida hacia estados que se perciben como accesibles para el "lobbying" o "international or regional centres from which larger audiences can be reached". En todos los casos, los secesionistas han de hacer gala de una gran flexibilidad ideológica (en orden a no restringir excesivamente el abanico de posibles Estados-protectores o patrones), y un grado aceptable de pragmatismo, así como saber emplear las técnicas de la persuasión y la propaganda. La propaganda exterior usada por los movimientos nacionalistas, señala Heraklides, suele ser muy semejante en todos los casos, y cumple el requisito de referirse a argumentos fácticos susceptibles de atraer la atención del público internacional; asimismo, presentan una estructuración muy similar (pues se han de encuadrar en un sistema legal internacional determinado, y replicar a críticas que presentan un carácter convencional y legalista): argumentos culturales justificativos de la "diferencia nacional", injusticias y discriminaciones sufridas por el grupo étnico, afirmación de la voluntad pacifista y solidaria de éste, respaldo de la mayoría de la población y legitimación y afirmación de la viabilidad práctica de la "nación oprimida" como Estado independiente. La apelación a los posibles aliados siempre acentuaba su fe en la generosidad y reconocida defensa de las causas justas del destinatario, su "obligación moral" de apoyar la causa justa -y generalmente más débil- en el contencioso grupo étnico-Estado... Si los nacionalistas tienen éxito, entonces tiene lugar el siguiente paso, es decir, la intervención internacional en defensa de los separatistas,¹⁶ que puede a su vez adoptar varias formas sea por parte de organizaciones internacionales

16. *Ibid.*, cap.4, 46-57.

(gubernamentales o no gubernamentales), o Estados concretos. Los Estados son reconocidos por Heraklides como el aliado más eficaz y eficiente, pero a la vez como aquellos más reticentes a intervenir directamente a favor de un partido separatista, en razón de las consecuencias que tal decisión podría acarrear para la legitimidad aceptada del sistema internacional. Igualmente, y como señalaba Pearson, los Estados pueden intervenir por razones afectivas (humanitarias, afinidades étnico-religiosas, incluso carisma y relaciones personales entre líderes), o instrumentales (intereses estratégicos, económicos, militares, de política interior, etc.).

La otra posibilidad más *legal* de intervención exterior viene dada por el recurso a las organizaciones internacionales, gubernamentales (p.ej., la Sociedad de Naciones) o no-gubernamentales. Las primeras tienen también una libertad de actuación limitada para intervenir o mediar en casos de conflicto secesionista, aunque esa posibilidad es mayor en el caso de que el Estado afectado no sea miembro de la organización, y menor aún si así es. Mayores posibilidades se ofrecen en cambio para los partidos o movimientos nacionalistas si se dirigen a organizaciones no-gubernamentales, que Heraklides divide a su vez en: a) transnacionales; b) "domestic" (radicadas en el mismo Estado en el que se plantea el contencioso étnico); c) organizaciones no-gubernamentales basadas en terceros estados (que el autor considera son generalmente "lobbies" formados ex-profeso para ayudar a los secesionistas). Las organizaciones internacionales privadas (no-gubernamentales) que por regla general intervienen en los casos de disputas nacionales constituyen un amplio elenco de instituciones benéficas, intelectuales, religiosas (p.ej., el *World Council of Churches*), jurídicas, iglesias, movimientos a favor de los derechos humanos o cívicos, organizaciones científicas...aparte de partidos políticos de terceros países. Este tipo de organismos pueden intervenir

"...as outright partisan supporters, as supporters in a subtle manner or even as mediators, as so-called 'unofficial diplomats'. Unofficial diplomats can move with greater ease than governments or IGOs, avoiding cries of *parti pris* and not embarrassing the government threatened by separatism. Their lack of clout is often compensated for by their discrete approach, their greater access and their potential to follow more effective novel approaches than those of the traditional arbitrator, conciliator or mediator"¹⁷

17. *Id.*, p.48.

Dentro de las varias funciones que pueden ser realizadas por estas organizaciones paradiplomáticas, se cuentan, según Heraklides: el conferir legitimidad a las reivindicaciones planteadas por los nacionalistas, al tratar con ellos directamente; apoyo moral; publicidad y actividad como "lobby", en algunos casos ayudando financieramente a los nacionalistas o contribuyendo a recabar la ayuda material necesitada; o simplemente "providing access to the outside world".

El análisis de Heraklides, penetrante y sistemático, está excesivamente concentrado en los casos de conflicto étnico armado que analiza, pero buena parte de sus observaciones se verán confirmadas por la investigación empírica en el terreno histórico y aplicada a la problemática de las minorías nacionales europeas. Sin embargo, subestima o no toma en consideración el papel que como canalizadores de la opinión pública pueden ejercer determinados *lobbies* en terceros Estados, o organizaciones internacionales no-gubernamentales, que a su vez sí que pueden influir a través de canales indirectos o directos el proceso de toma de decisiones que tiene lugar en la adopción de políticas exteriores por parte de otros Estados. Es decir, existe una cierta interacción, no exenta de complejidad, entre las Organizaciones internacionales no gubernamentales y la diplomacia de los Estados. Por otro lado, tampoco considera esta autor -al contrario, p.ej., que Pearson- el papel mediador o representativo que pueden ejercer las propias organizaciones internacionales creadas por los movimientos nacionalistas como plataformas de actuación en la escena diplomática.

Históricamente, otras formas de actuación exterior, en ocasiones más sutiles e incluso meramente simbólicas, han jugado un cierto papel en la inserción de un movimiento nacionalista en la escena internacional. La apelación al "internacionalismo" y a la solidaridad con los demás pueblos del mundo en lucha por un mismo ideal es característica de prácticamente todos los movimientos nacionalistas, en una especie de juego político que Howard denomina "escape-route from the ideology of nationalism",¹⁸ y que a la tradicional concepción nacionalista del mundo y de las relaciones internacionales como un mundo de naciones en lucha por su libertad y afirmación de su personalidad, añadió sobre todo desde 1918 una nueva dimensión (acabando con el socialdarwinismo que imperaba en ese tipo de concepciones anteriormente). En ese contexto, se ha señalado también que la interrelación entre la

18. M.Howard, "Ideology and International Relations", *Review of International Studies*, 15 (1989), 1-10.

afirmación de la personalidad étnico-cultural y su proyección en el campo de las relaciones internacionales continúa siendo una "asignatura pendiente". Por un lado, el internacionalismo de las pequeñas naciones se aparece como una forma de nacionalismo cultural que se tiene que explicar y autojustificar constantemente, "sur le bien-fondé de sa cause", y por otro lado elemento clave en la definición de la identidad cultural de los pueblos sería tanto "la contribution à l'histoire européenne ou universelle" como "la position face aux forces du progrès; c'est ainsi que certains peuples se trouvent à l'avant-garde d'un monde en mouvement".¹⁹ Desde una perspectiva más estructuralista si cabe, se ha interpretado recientemente, incluso, cómo los conflictos creados por la "etnopolítica subnazionale dell'Europa odierna" corresponden a una corriente de *disgregación* que sucedería, en una suerte de "ciclo histórico", a la caída o derrumbe de las grandes construcciones pluriétnicas o transnacionales (p.ej., el fin de los Imperios multinacionales en 1918, caída de los regímenes comunistas del Este desde 1989...),²⁰

Este tipo de análisis o visiones "cíclicas" e incluso macro-históricas, sin embargo, y pese a su originalidad, no resultan muy útiles para el historiador que intenta comprobar a través de casos más concretos cómo y siguiendo qué direcciones pudo afectar la cuestión etnonacional, o un movimiento nacionalista, al sistema existente de relaciones internacionales que, huelga repetirlo, está compuesto primordialmente de un mundo de Estados. A este respecto, tampoco los estudios sobre la "etnicidad" dedicaron gran atención a la dimensión internacional de los conflictos étnicos, ni al juego de factores y estrategias internacionales que hacen posible el desarrollo de los movimientos nacionalistas.²¹ Podemos, eso sí, mencionar el espléndido trabajo de J.Rothschild sobre "etnopolítica", en el que dedica un amplio capítulo a la consideración de los "dilemas" que el factor étnico plantea a los actores de las relaciones internacionales, y que tiene la virtud de poseer una visión de conjunto histórico-política más amplia que los estudios anteriores.²² Rothschild

19. A.Reszler/A.Browning, "Identité culturelle et relations internationales (libres propos sur un grand thème)", *Rélations Internationales*, n.24 (1980), 381-399.

20. C.M.Santoro, "Europa oggi: stati o nazione?", *Relazioni Internazionali*, Settembre 1991, 12-23. Desde una óptica semejante, pero centrada en el momento actual y en aspectos culturales, vid. A.D.Smith, "National identity and the idea of European Unity", *International Affairs*, 68:1(1992), 55-76.

21. Una relativa excepción es H.Kloss, *Grundfragen der Ethnopolitik im 20.Jahrhundert*, Wien: Braumüller, 1969, si bien adopta un enfoque excesivamente jurídico y *volkerrechtlich* en ocasiones.

22. J.Rothschild, *Ethnopolitics. A Conceptual Framework*, New York: Columbia U.P., 1981, cap.6 (173-212).

señala en primer lugar la circunstancia de que la etnicidad es un componente "sentimental" y emotivo, que puede conducir a solidaridades y comportamientos insospechados por parte de los gobiernos, lo que lleva a una doble paradoja. Si por un lado, "reasons of expediency and pressures of public sentiment tempt the rulers of states to capitalize on the weakness of embarrassments accruing from the multiethnic conditions of other states -in the professed name of the principle of self-determination of peoples", mientras por otro lado, la vulnerabilidad, presente o *potencial*, de prácticamente todos los estados a la "ethnopolitical destabilization" lleva a las diplomacias estatales a apreciar la utilidad de los principios alternativos de soberanía y no-interferencia en los asuntos internos de otros Estados²³. Ello conlleva que los dilemas de "policy-making" resultantes "frequently blur the distinction between domestic and foreign politics", en cuanto los gobiernos tienen siempre en cuenta las posibles consecuencias negativas que pueden generar sus actuaciones en ese espinoso campo: por un lado, la intervención a favor de connacionales en otros Estados es legitimada, pero por otro lado el Estado actuante ha de amoldarse a las reglas del juego internacional (entre Estados) e impone un cálculo de costes/beneficios a su actuación. Ésta, a su vez, puede estar determinada por la presión de fuerzas políticas interiores, exiliados o *lobbies* simpatizantes de la causa de las nacionalidades. Such cross-presures are another example of the intersecting of internal developments with the external environment and another reason for that chronic ambivalence in the 'international' behavior of states relative to ethnopolitical issues"²⁴. En este sentido, Rothschild aduce el "experimento" llevado a cabo por la Sociedad de Naciones para resolver la cuestión étnica como el "most ambitious and extensive effort", pero fracasado en cuanto la mayoría de los Gobiernos no se libraron de "their policy-making dilemmas on the issue of whether and how to react the interethnic tensions in the targeted states"²⁵. El período de entreguerras, en función de las esperanzas suscitadas por la I Guerra Mundial y los nuevos ideales de conciliación internacional expresados por la Sociedad

23. Este aspecto se considera generalmente por los especialistas en "estrategia" como un factor fundamental de equilibrio para el orden mundial: vid. P. Calvocoressi, *World Order and New States*, London: Chatto & Windus, 1962.

24. Rothschild, *Ethnopolitics*, cit., p.175.

25. *Ibid.*, p.176.

de Naciones, pero al tiempo coo un periodo de recrudescimiento de la cuestión nacional, aparece así como una época crucial.

Aqué *rational choice* político también se aplica, sin embargo, a los líderes de los movimientos etno-nacionalistas, estableciéndose claras distinciones entre los sectores moderados (partidarios p.ej. de una redistribución del poder o los recursos dentro del Estado, al que continúan legitimando) y los radicales, quienes se inclinarán aún más por pedir una *external intervention* por parte de otro Estado. Pero esta última posibilidad lleva aparejado el riesgo de que el Estado actuante exija contraprestaciones. Así, generalmente esa élite moderada buscará una suerte de política internacional de contornos más indefinidos, ante organizaciones internacionales o patrones que se supone no tendrán "exploitative ambitions".²⁶ En general, la intervención exterior solamente se aparecerá como necesaria si la situación política en el Estado llega a ser extrema o inaguantable, por parte de la élite "regional" o étnica.

Rothschild tiene en cuenta igualmente una serie de planteamientos que pueden pesar en "pro" y en contra de la decisión de intervenir a favor de un grupo étnico no-dominante por parte de un tercer Estado, y que se basan sobre todo en un cálculo de costes/beneficios y en una consideración de las consecuencias que puede acarrear en política interior y exterior. En el caso de grupos étnicos no-dominantes repartidos entre varios Estados no-legitimados, y cuyas élites son abiertamente secesionistas, se ofrecen varias alternativas:

1. Los grupos étnicos no-dominantes deben decidir a cuál de los Estados en que se distribuyen "atacan", pero generalmente no lo harán contra todos a la vez: en ocasiones buscarán una independencia total, o sino una asociación con el Estado considerado "mejor" (p.ej.: dilemas de la élite nacionalista polaca en el siglo XIX para decidir si oponerse a la vez a Rusia, Austria-Hungría y Alemania, o confederarse con Austria-Hungría).

2. "Pan-movements", que por lo general son una derivación del caso anterior, y que cubren y legitiman la cooperación a través de las fronteras de los grupos étnicos connacionales en cuestión.

3. También se da el caso de "diaspora-redemption movements" (judíos, p.ej.).

26. *Ibid.*, p.180. Así, por ejemplo, los nacionalistas catalanes o galeses buscan un apoyo y campo de actuación en la CEE, pero no directamente ante otro Estado.

4. Colaboración, incluso paramilitar y subversiva, entre varios grupos étnicos no-dominantes con el fin de minar el sistema de Estados "opresor" y que se ha de ver como un reflejo de la "solidaridad" entre Estados a favor del *statu quo*. Al tiempo, esa colaboración presenta otro dilema: cuanto más se acercan los grupos étnicos no-dominantes, o uno de ellos, a su objetivo, más respetuoso se volverá del sistema internacional de Estados en el que entrará.²⁷

Otras formas de incidencia de la etnicidad en las relaciones interestatales pueden ser determinadas por la forma en que algunos grupos étnicos intentan tratar de orientar en su favor la política exterior del Estado al que pertenecen. Un caso, p.ej., sería el influjo de los "lobbies" de inmigrantes en Estados Unidos. Pero también puede darse el caso en Estados con grupos étnicos "autóctonos": p.ej., los croatas presionaron en Yugoslavia en el período de entreguerras por una política exterior menos francófila.²⁸ Un Estado plurinacional puede incluso buscar la neutralidad para evitar conflictos interétnicos internos (p.ej., Suiza). Ahora bien, no siempre los grupos étnicos no-dominantes se hallan en situación de formular orientaciones coherentes en política exterior, ni los profesionales de la diplomacia se muestran dispuestos, en general, a admitir la inserción de criterios etnopolíticos en sus consideraciones y cálculos de política exterior que sobrepasen los económicos, estratégicos, etc.; y por otro lado, "the ethnic groups within a particular state are often indifferent or even opposed to each other's efforts in the realm of foreign-policy inputs".²⁹

No mucha atención ha recibido el tema, sin embargo, desde un punto de vista estrictamente histórico, y especialmente desde la perspectiva del análisis del desarrollo de los movimientos nacionalistas: hasta qué punto, y cuándo, un movimiento nacionalista comienza a "considerar" la necesidad de desarrollar su propia política exterior, por modesta que sea?. J.Chlebowczyk, p.ej., considera que los "external factors" influyen decisivamente en la formación de una nación, tanto al nivel ideológico como político, siendo la situación geopolítica o el "state of international relations" existente en cada momento elementos complementarios de la

27. Sobre este punto, vid. también A. Smith, "Introduction. The Formation of Nationalist Movements", in Id. (ed.), *Nationalist Movements*, London: Macmillan, 1976, 1-20.

28. Rothschild, *Ethnopolitics*, p.199.

29. *Id.*, p.200.

acción de las "nation-forming forces".³⁰ Este autor, sin embargo, no lleva a cabo un análisis más detallado o particularizado. En este sentido, apenas es de destacar un breve pero sugestivo artículo del historiador checo J.Koralka, en el que analiza las formas de inserción del nacionalismo checo en la escena internacional durante el periodo anterior a 1914.³¹ Antes de la I Guerra Mundial la política internacional se basaba en el concierto de las Grandes Potencias, a través de una mera "cabinet policy" y diplomacia secreta, que sólo difícilmente podía verse influenciada por la opinión pública. Por esa razón, las cuestiones nacionales, pequeños países y movimientos nacionalistas eran sobre todo un "objeto" o sujeto pasivo (no activo) de las relaciones internacionales. Sin embargo, el carácter de las actividades y estrategias adoptadas por todos los movimientos nacionalistas dependen, aparte de las condiciones de desarrollo interior (sociales, económicas, culturales, etc.), de la situación o contexto internacionales. En esas condiciones, la falta de una atmosfera internacional favorable también contribuyó a que el nacionalismo checo no adoptase una estrategia independentista. Desde la última década del siglo XIX los patriotas checos buscaron en lo posible, en orden a intentar cambiar en lo posible la predisposición exterior hacia su causa, la cooperación política con Francia y Rusia. Por otro lado, y como estrategia paralela, el nacionalismo checo percibió la importancia de contar con "lobbies" y cultivar las relaciones con la prensa francesa e inglesa: en este sentido, varios publicistas franceses pusieron de relieve el interés que para Francia podría revestir el apoyo a las reivindicaciones eslavas. Además, aparte de ese cultivo de relaciones con el mundo intelectual francés y británico (tratando de poner de relieve ante ellos p.ej. el desnivel existente entre el grado de desarrollo nacional-cultural y el grado de autogobierno disfrutado por Bohemia), la cuestión checa ganó la valoración internacional en dos esferas no oficiales, a saber: el movimiento obrero internacional (la Internacional Socialista, siendo reconocida una representación propia a los checos dentro de la misma desde 1881, al igual que a polacos y finlandeses), y las organizaciones deportivas: así, se estableció p.ej. un Comité Olímpico Checo desde 1900. Si "before 1914 none of the nations without states found it easier to gain recognition in non-political spheres than in the political ones", la I Guerra Mundial "caused an unusual acceleration of

30. J. Chlebówczyk, *On Small and Young Nations in Europe*, Wrocław: Zakład Narodowy, 1980, p.39.

31. J.Koralka, "The Czech Question in International Relations at the Beginning of the 20th Century", *The Slavonic and East European Review*, XLVIII:11 (1970), 248-260.

this development. A new situation was created". Pero esa nueva situación, según Koralka, no habría dado los frutos que finalmente produjo de no existir una cierta actividad "protodiplomática" checa desde fines del siglo XIX.

La visión dinámica que Koralka introduce obliga además a considerar nuevos elementos -señalados, por lo demás, pero desde otras premisas metodológicas, por Heraklides- en la percepción de las estrategias políticas seguidas por los grupos étnicos no dominantes: el peso de la opinión pública en terceros países³², y el rol de las organizaciones internacionales no-gubernamentales. Pero lo más usual ha sido considerar un enfoque más tradicional de la "trascendencia internacional" de una cuestión nacional: el grado en que era capaz de provocar la intervención de un Estado-nación, provocando a su vez si era el caso un conflicto irredentista o territorial entre Estados: S.B.Clough, sin ir más lejos, consideraba en su clásico estudio de 1930 sobre el nacionalismo flamenco que los "aspectos internacionales" del mismo estaban directamente ligados al panneerlandismo que existía como corriente dentro del mismo, y su capacidad para crear problemas entre Holanda y Bélgica.³³

Milton Esman, de nuevo desde una perspectiva politológica, caracterizó en un breve ensayo publicado en 1990 "the impact of domestic ethnic pluralism on interstate and transnational relations" en 6 tipos de "ethnic politics" que pueden tener una influencia determinada en las relaciones internacionales.³⁴ Sin aportar nada realmente nuevo a los autores examinados hasta ahora, Esman distingue entre a) irredentismo (que califica además de "conflictual and dangerous", en cuanto son "the types of emotional issues over which presidential and calculating state élites are most likely to lose control and be swept into the vortex of extreme nationalist parties", b) Diásporas, creadas por migraciones; c) Naciones sin Estado (cuya lucha y

32. La consideración del papel que la opinión pública puede tener en la formulación de la política exterior de un Estado nos llevaría a abordar un amplio debate que excedería el marco de esta tesis. Para un planteamiento analítico resumido del problema, vid. B.C.Cohen, *The Public's Impact on Foreign Policy*, Boston: Little, Brown & Co., 1973, especialmente 1-42, e Id., "The Relationship Between Public Opinion and Foreign Policy Maker", in M.Small (ed.), *Public Opinion and Historians. Interdisciplinary Perspectives*, Detroit: Wayne State U.P., 1970, 65-80. Vid. también L.P.Wallace/W.E.Asken (eds.), *Power, Public Opinion and Diplomacy*, Durham (N.C.), 1959.

33. S.B.Clough, *A History of the Flemish Movement in Belgium*, New York: Richard R.Smith, 1930, cap.IX, "The International Aspect of the Contemporary Flemish Movement", 266-285. En esta dirección, se ha continuado interpretando el impacto internacional de las cuestiones étnico-nacionales en términos de "conflicto fronterizo": vid. G.Rystad/S.Tägil, *Studying Boundary Conflicts. A Theoretical Framework*, Lund: Svenska Bokförlaget, 1977.

34. M.Esman, "Ethnic pluralism and international relations", *Canadian Review of Studies in Nationalism*, XVIII, 1-2 (1990), 83-93.

presencia en la escena internacional, generalmente, presenta dificultades, en cuanto se enfrentan directamente con el "statu quo" del sistema internacional de Estados); d) "Strategic uses of ethnicity", en los que un Estado utiliza en interés propio las reivindicaciones nacionales interiores de otro Estado rival; e) "Ethnic economic networks" (p.ej., los griegos o judíos en la Europa moderna), que especialmente en los tiempos anteriores a la emergencia del nacionalismo moderno podían jugar un papel importante como mediadores, etc.; f) una última categoría, es la que Esman denomina "Internationalization of minority rights", cuya eficiencia, señala, suele ser limitada por las grandes dificultades prácticas de asegurar, no tanto una codificación generosa de los derechos de minorías étnicas y religiosas, sino una aplicación efectiva y ecuaníme de los derechos establecidos en todos los Estados signatarios, p.ej., de una Convención, o en todos los Estados miembros de una organización internacional. Únicamente en el caso de violaciones flagrantes de derechos humanos, repetidas y difundidas con profusión, pueden los Estados llegar a un "consenso moral" que les obligue a intervenir, lo que a su vez es provocado en buena parte por la presión de la opinión pública. Esman concluye, no obstante, que la mayoría de los grupos étnicos no-dominantes tienden a preferir guardar su propia autonomía de actuación sin tener que depender de "external patrons", en cuanto éstos pueden a su vez hipotecar sus objetivos y estrategia política en el futuro. Pero por otro lado, un agravamiento de las circunstancias en que se desenvuelve la lucha del grupo étnico puede conducir inevitablemente a una dependencia "excesiva" de las minorías étnicas respecto de ese "patrón exterior". Los nacionalistas serán así cuidadosos en su política de alianzas.

La última y más valiosa contribución -elaborada además desde un punto de vista estrictamente histórico- es el volumen dirigido por P.Smith *Ethnic Groups in International Relations*, como parte de la serie de estudios *Comparative Studies on Governments and Non-dominant Ethnic Groups in Europe 1850-1940*, financiado por la European Science Foundation. Tanto en la introducción, de Paul Smith, como en las conclusiones, elaboradas por A. Suppan,³⁵ se sintetizan las principales ideas y variantes que a la luz de los numerosos estudios de caso presentados en el libro se

35. P.Smith (ed.), *Ethnic Groups in International Relations*, New York/Aldershot: New York U.P./Dartmouth, 1991. Vid. especialmente P.Smith, "Introduction" (1-11), y A.Suppan, "Conclusion" (331-341). Aunque de un menor interés, por su perspectiva metodológica poco definida (entre el campo de la teorías del conflicto y la sociología), se puede consultar N.Chazan (ed.), *Irredentism and International Relations*, London/Boulder: L.Rienner Publ./Adamantine Press, 1991.

pueden extraer. Smith parte del supuesto de que "the relationship between governments and non-dominant ethnic groups is keenly affected by the potential which have implications for the states of which they form a part or for other States". Coinciden ambos autores en señalar que es en el período posterior a 1918 cuando es observable una "much greater prominence of ethnic groups in the thinking about, and in the conduct of, international affairs in the twentieth century as compared to the nineteenth". Sin embargo, a partir de 1870, aproximadamente, el énfasis de la ideología liberal en el principio de autodeterminación de los pueblos ofreció nuevas posibilidades para los grupos étnicos sin Estado: la apelación al apoyo de la opinión pública internacional (aunque los liberales, a su vez, tendiesen hacia una concepción de un Estado-nación fuertemente centralizado en política interior). Por ello mismo, dentro de esa actitud, era difícil y delicado trazar la línea de separación entre la simpatía por las reivindicaciones de un pueblo o minoría étnica "oprimida" y la percepción de las mismas como una "amenaza" para la paz y el orden internacionales. Sin embargo, con anterioridad a la I Guerra Mundial no existió una definida codificación o reglamentación internacional que protegiese a los miembros de una nacionalidad, sino solamente acuerdos o cláusulas en los que se establecía la protección de individuos pertenecientes a esos grupos étnicos (sin implicar por ello el reconocimiento de sus derechos, p.ej. autodeterminación), y que dependían en la mayoría de los casos de "the dictates of a state interest". Si algunos lobbies políticos e intelectuales apoyaban, p.ej., las reivindicaciones de las naciones sin Estado entre la opinión pública de Europa Occidental, era en primer lugar a causa de su compromiso pacifista, que les llevaba a temer el peligro planteado por la cuestión nacional como detonador de conflictos internacionales. El hecho de que la I Guerra Mundial trajese aparejada una total alteración de las condiciones internacionales, y la proclamación del principio de autodeterminación de los pueblos por parte especialmente de la Entente para "moralizar y justificar su causa, dieron nuevas alas a las posibilidades políticas de los grupos étnicos en un "nuevo mundo". En ese sentido, durante el conflicto se dieron las condiciones para una institucionalización y oficialización -cuando menos, teóricamente- de los grupos étnicos no-dominantes en la escena internacional, siendo la aparición del Congreso de Nacionalidades Europeas un signo de la "recognition by the [ethnic] groups of themselves as a collective international interest". Pero al mismo tiempo, su nuevo protagonismo en las relaciones internacionales fue causa de que los grupos étnicos se

convirtiesen en un foco y en un objeto frecuente de conflictos interestatales, así como de instrumentalizaciones por parte de otros Estados.

Smith pone de relieve el carácter doble y a veces contradictorio que puede revestir para un grupo étnico no-dominante la "internacionalización" de su causa. Por un lado "in the manifestation of the group's consciousness and aims on the international stage, much depended on the extent to which it desired or had the means to pursue a 'foreign policy'", es decir, es una parte de la necesidad de *afirmación* y *legitimación* ideológica de un movimiento nacionalista, y que puede a su vez variar según los objetivos buscados en política interior (dentro del Estado al que pertenece). Por otro lado, en ese proceso el grupo étnico corre el riesgo de ser "explotado" por poderes exteriores que lo instrumentalizarán según convenga a sus propios fines, lo que Smith denomina la relación dialéctica -no siempre buscada, pero a menudo existente- entre "opportunity" e "instrumentality". Teniendo en cuenta ambos "polos" dialécticos, Smith define una tipología propia, en la que considera a) las principales formas de "external relationship" que los grupos étnicos no-dominantes pueden adoptar, y b) las formas en que sus reivindicaciones pueden convertirse en el objeto de una regulación internacional. Dentro del primer tipo, el autor distingue a su vez: a.1.) una *Mutterland* exterior, que apoyará y estimulará de diversos modos a sus connacionales que viven fuera de sus fronteras, sea a.1.1.) como instrumento para propósitos revisionistas -de fronteras; cabezas de puente para la destrucción de Estados rivales; o vehículos para la extensión de una influencia cultural/económica de la *Mutterland*; a.1.2.) para la estimulación del sentimiento nacional de la *Mutterland* (p.ej., la apelación constante a Alsacia por parte de Alemania y Francia); a.1.3.) "as a bargaining counter, which may be even sacrificed in the national interests or at least subordinated to it". a.2.) Otros Estados, (categoría equivalente al "extra-national patronage" de Pearson), con un interés utilitario-instrumental, o humanitario.a.3.) "kindred groups, including émigrés from the group itself, in other states" (frioneses, ucranianos, etc.).a.4.) La comunidad internacional en sentido amplio, mediante organizaciones internacionales o transnacionales.

En su segunda categoría, es decir, las formas de regulación y organización internacional, Smith incluye a su vez tres formas: b.1.) "The possibly forcible intervention of outside states acting in concert to regulate by treaty or otherwise the problems within their states". b.2.) Protección internacional de los intereses del grupo étnico por organizaciones internacionales e instituciones, que a su vez

también regulan en cierta forma sus derechos y deberes. b.3.) "an international organisation in which groups combine to develop a collective stance" (p.ej., el Congreso de Nacionalidades Europeas).

El esquema de Smith prácticamente complementa y redefine las aportaciones exteriores de Bertelsen, Pearson y -aunque no lo cita- Esman. Sin embargo, peca de una cierta rigidez, por un lado; por otro, de seguir concéntrándose excesivamente en la esfera "macropolítica" o "internacional" de la cuestión. No considera que en realidad todos esos aspectos pueden combinarse de modo dinámico. Como veremos en esta investigación, los diferentes modos y categorías de "internacionalización" pueden ser complementarios, aparecer perfectamente combinados e incluso intercambiados entre sí. Ello resulta aún más evidente si examinamos con detalle la cuestión de cómo persiguen los grupos étnicos la participación en el escenario internacional, cuáles son sus vehículos y cuáles son los "inputs" internos y los "outputs" externos que condicionan dialécticamente su *protodiplomacia*. Para ello -y he aquí el segundo aspecto discutible, que aparece en la mayoría de los análisis descritos-, es necesario también adoptar una perspectiva tanto micropolítica como macropolítica del fenómeno: por qué se *siente* en un momento determinado de la evolución de un movimiento nacionalista/ o de la toma de conciencia de una minoría nacional la necesidad de desarrollar una estrategia internacional? Cuáles son los factores, tanto externos como internos, que motivan tal intervención?. Esa intervención puede adoptar formas cambiantes, y por lo tanto responde a una *estrategia* conscientemente buscada por parte del grupo étnico, como muestra el análisis de Heraklides.

Es necesario mantener clara la diferencia entre *minoría nacional* y *nación en formación* o *nación sin Estado*. Por un lado, la dinámica de desarrollo diferencial de un movimiento étnico-nacional en una *small nation* difiere en dos puntos principales, según Hroch, del de una minoría nacional con *Mutterland*, a saber: 1) En ésta, los aspectos relacionados con la elaboración de la propia cultura nacional son elaborados en el Estado-Nación, con lo que la minoría sólo tiene que "importarlos", y no se enfrenta con la dificultad de superar el *déficit* lingüístico-cultural; 2) El Estado *Mutterland* representa una tradición socio-política y de desarrollo autónomo, que puede proporcionar un apoyo social supletorio a la minoría nacional, que no necesita así p.ej. desarrollar su propia *burguesía nacional*" la *ruling-class* del movimiento

nacional puede así ser importada desde fuera.³⁶ Sin embargo, J.Coakley matizó un tanto esta disparidad, en cuanto ha mostrado cómo, a la luz del examen diacrónico de varios ejemplos (Irlanda, países bálticos), las situaciones de déficit cultural y aún de dominación socio-política tanto en naciones sin Estado como en minorías nacionales pueden adoptar una dinámica muy semejante.³⁷ Ello permite hablar de paralelismos y problemáticas comunes entre ambos tipos de grupos étnicos no-dominantes. Los dos pueden aparecer colaborando en una plataforma común según las circunstancias internacionales, como de hecho fue el caso del Congreso de Nacionalidades Europeas. Pero los objetivos buscados en ello podían ser muy diferentes, y la razón de tal disparidad será sin duda las diferentes dinámicas de desarrollo interno que ambos siguen. Por otro lado, tanto las diversas minorías nacionales como movimientos nacionalistas divergen entre sí en grado de autoconcienciación, posición social respecto a la etnia mayoritaria en el Estado, carácter compacto de su poblamiento, grado de desarrollo social y cultural del movimiento nacional, y un largo etcétera.

La situación europea tras la I Guerra Mundial nos ofrece un adecuado ejemplo de cómo problemáticas etnonacionales, en un sentido amplio, fueron capaces de converger y establecer una conciencia general, y de convertirse en un factor importante de la política internacional. El gran revulsivo que supuso el conflicto bélico, partiendo de la proclamación general del principio de autodeterminación y la desaparición de los grandes Imperios multinacionales en base a él, contribuyó en buena parte a ello (en una "ola" que Connor ha definido vagamente como "demonstration effect").³⁸ La adopción de una plataforma de actuación internacional propia, como el Congreso de Nacionalidades Europeas, se explica en parte por las nuevas posibilidades de actuación que para los grupos étnicos se ofrecían, al menos en teoría, en un contexto político internacional cambiante y supuestamente impregnado del respeto por la legalidad y el derecho de los pueblos (fundación de la Sociedad de Naciones, etc.). Pero igualmente, los límites de la protodiplomacia de los grupos étnicos se pondrán de manifiesto, así como las formas que aquella se vio obligada a adoptar, y sus derivas entre la búsqueda de una libertad real de actuación y la apelación a *external*

36. M.Hroch, *Social preconditions of National Revival in Europe*, Cambridge: Cambridge U.P., 1985, 123-124.

37. J.Coakley, "Independence Movements and National Minorities: Some Parallels in the European Experience", *European Journal of Political Research*, n.8 (1980), 215-247.

38. W.Connor, "The politics of ethnonationalism", *Journal of International Affairs*, vol.27:1 (1973), 1-21.

patrons en la práctica. Por un lado el análisis pormenorizado de los "ethnic groups in international relations" y especialmente en el cuadro del sistema legal ofrecido por la Sociedad de Naciones puede aparecer como expresivo del modo en que los tipos de clasificación avanzados por Pearson y Smith, entre otros, pueden flexibilizarse, pero por otro lado el estudio de cómo los movimientos étnico-nacionales contemplan el contexto europeo de relaciones internacionales y sus posibilidades de intervención en él nos proporciona una adecuada visión del modo en que cuestiones exteriores e interiores pueden entrecruzarse dentro del desarrollo del nacionalismo de los grupos étnicos no-dominantes. Una parte de nuestro estudio, así, reflejará mediante el análisis de la participación vasca, gallega y catalana en el CNE y en general en la problemática europea de las minorías nacionales cómo se verifican esas dinámicas en un periodo concreto. Y por otro lado, como elemento suplementario a la hora de estudiar la "visión exterior" de los nacionalismos/minorías nacionales, apreciaremos cómo operan las influencias y modelos exteriores de unos nacionalismos sobre otros. Una tercera dimensión que cabe abordar será la división entre cuestiones nacionales en el Este y en el Oeste de Europa. Si en el Este a problemas nacionales en principio diferentes se proponían soluciones originales como la "autonomía cultural", en el Oeste los problemas mayoritarios de "naciones en formación" que habitan territorios compactos donde son mayoría requerirán soluciones diferentes. Sólo en el seno del CNE ambas concepciones tuvieron oportunidad de encontrarse, y hasta cierto punto contradecirse.

El Congreso de Nacionalidades Europeas, sin constituir por sí mismo el núcleo exhaustivo de esta tesis, nos ofrece así un entrecruzamiento idóneo de varias de esas contradicciones (problemas nacionales del Este y del Oeste, diferencias entre minorías nacionales, disparidad entre movimientos nacionalistas y minorías con *Mutterland*, deriva entre la búsqueda de una política independiente y el patronazgo de las grandes potencias...).

1.3. El Congreso de Nacionalidades Europeas en la historiografía.

La atención suscitada por el Congreso de Nacionalidades Europeas entre la historiografía, especialmente en lo referente a su aportación a la Historia de la cuestión nacional, sin ser notable, ha generado hasta la fecha algunos trabajos de relativo interés. Varios grupos o quizás tendencias podrían ser distinguidas de acuerdo con la interpretación dada, a priori o a posteriori, al *Nationalitätenbewegung*, y muy frecuentemente el interés y coyunturas políticas del momento en que los historiadores desarrollaron su actividad se reflejó claramente en su tratamiento del tema. Prácticamente, por lo demás, solamente la historiografía alemana se ha ocupado del tema, en ocasiones reflejando propósitos revisionistas o justificativos, o bien presentando la Historia del CNE desde una perspectiva prefabricada y teleológica que lo convertía sin más en un instrumento al servicio del imperialismo alemán de Weimar y más tarde del III Reich, que sobre todo estaría dirigido a la agresión y expansión contra los países del Este y, claro está, la "grosse Oktober Revolution" con la que mecánicamente los historiadores de la ex-RDA solían comenzar sus escritos. En todo caso, un rasgo común a historiadores germano-occidentales y orientales ha sido, en su día, la falta de consideración del contexto tanto particular como más general en el que las actividades del *Nationalitätenbewegung* y sus líderes tendrían que insertarse.

Comenzando con la historiografía occidental sobre el CNE, salvo los autores alemanes no existen estudios centrados sobre el *Nationalitätenbewegung*, aparte de contribuciones y artículos variados de irregular calidad, especialmente en el contexto español¹. La posición de la historiografía sobre nacionalismos en el área europeo-occidental hacia el *Nationalitätenbewegung* apenas existe como tal, en cuanto además la organización, cierto es, se concentraba sobre todo en problemas de minorías del Centro y Este de Europa.

1. Vid. nuestra propia contribución, X.M.Núñez Seixas, "Galicia no espello europeu. As relacións internacionais do nacionalismo galego, 1916-1936", *A Trabe de Ouro*, n.8 (1991), 507-520; para el caso catalán, E.Ucelay da Cal/A.Sallés, "La correspondència Aguirre-Cambó, 1931-1936. Unes reflexions", in B.de Riquer et alia, *Industrialización y nacionalismo. Análisis comparativos*, Barcelona: UAB, 1985, 471-483; X.Estévez, "El nacionalismo vasco y los Congresos de Minorías Nacionales de la Sociedad de Naciones (1916-1936)", comunicación al XI. Congreso de Estudios Vascos, San Sebastián, octubre de 1991.

Lo mismo podría afirmarse acerca de los estudios clásicos sobre historia de la Sociedad de Naciones, que apenas se refieren a la existencia del CNE, aunque alguno de ellos preste cierta atención al problema de las minorías nacionales dentro de la SdN. Unicamente algunos estudios sobre determinados aspectos de las políticas estatales dentro de la SdN se refieren al papel del CNE, generalmente como un instrumento de la diplomacia germánica que respaldaría sin más la política de minorías llevada a efecto por Alemania en Ginebra. En el caso de los estudios referidos al examen, desde un punto de vista más histórico-jurídico y *völkerrechtlich* que histórico, del sistema de protección de minorías de la SdN, en los que apenas se pueden encontrar referencias a la aportación al debate nacionalitario ofrecida por el *Nationalitätenbewegung*, caso p.ej. del exhaustivo trabajo de Gütermann, quien solamente se refiere lateralmente a las propuestas del CNE y de otras organizaciones internacionales.²

Dado que la política exterior del canciller Stresemann (1924-1929) constituyó una clara ofensiva a favor de los derechos de las minorías en Ginebra, su política constituyó un objeto de investigación abundantemente abordado por varios autores, y no solamente alemanes. Por lo tanto, el CNE, al ser las minorías alemanas mayoritarias en su composición, era considerado, generalmente, como una suerte de "German bluff" para atraer el apoyo de otras minorías y nacionalidades a su política, si bien autores como Hiden matizan tal afirmación, afirmando que quizás la ofensiva de Stresemann no se basaba tanto en explotar al *Nationalitätenbewegung* como en una mutua relación de intercambio de ideas y estímulos, pudiendo darse también el caso contrario.³ Posición similar, aunque más matizada, es compartida por C.Fink, para quien el CNE no estaba quizás directamente promovido por el Gobierno alemán, pero su aparición en todo caso sirvió eficazmente a amplificar la ofensiva alemana en Ginebra.⁴ Una opinión en cierto modo semejante fue la formulada por H.von Rimscha en 1956, quien presentaba al CNE y al conjunto del *Nationalitätenbewegung* como una organización relacionada

2. C. Gütermann, *Das Minderheitenschutzverfahren des Völkerbundes*, Berlín: Dunkler & Humblot, 1979.

3. J.Hiden, "The Weimar Republic and the Problem of the Auslandsdeutsche", *Journal of Contemporary History*, 12 (1977), 273-289.

4. C. Fink, "Defender of minorities: Germany in the League of Nations, 1926-1933", *Central European History*, V: 4 (1972), 330-357.

con los intereses alemanes, aunque sin concretar mucho cómo y en qué medida⁵. Por el contrario, Claude Jr. (1955) propuso brevemente una visión diferente, considerando al CNE como una organización neutral y representativa de todas las minorías europeas, que caria víctima de las maniobras y deslealtades hacia sus Estados de algunas minorías como los alemanes, los maglares y los macedonios, que "infected such international organisations as the European Nationalities Congress with the virus of their discontent, and turned increasingly to clandestine collusion with revisionist States of kindred nationalities. Thus, they brought suspicion upon all minorities, loyal and disloyal alike, and provided a convenient pretext for indiscriminate oppression"⁶.

Por lo tanto, la cuestión clave, y que mayor debate provocó en el estudio -o aproximación- al *Nationalitätenbewegung* consistía en determinar en qué medida la organización dependía o no de la política exterior de Alemania antes y después de 1933. El papel de la "agitación nacionalitaria" dentro del cuadro de una políptica global revisionista por parte de Alemania parecía resumir toda la atención prestada al CNE. A ese enfoque básico, sin embargo, se unirá una segunda tendencia de estudios sobre los debates ideológicos y las resoluciones avanzadas por el *Nationalitätenbewegung*, que de hecho tendía a considerar la actividad y propuestas del CNE como una parte de un problema mucho más amplio: la dimensión de la cuestión de las nacionalidades durante el período de entreguerras. La naturaleza de las propuestas aprobadas por el CNE y sus principales ideólogos, como Schiemann o Hasselblatt, fue primeramente definida por 1950 por E.Lemberg como un "principio personal de autonomía nacional", en oposición al principio territorial para la solución de la cuestión de las nacionalidades en Europa Occidental (el Estatuto catalán de 1932, p.ej.).⁷ La misma atención a las cuestiones ideológicas -a veces entre una cierta "nostalgia"- era prestada por R.Wittram in 1954, al señalar el avanzado concepto que habría supuesto la *überstaatliche Volksgemeinschaft* elaborada por el *Nationalitätenbewegung*⁸.

5. H.von Rimscha, "Paul Schiemann als Minderheitenpolitiker", VfZ, (4), 1956, pp.43-61.

6. L.L. Claude Jr., *National Minority. An International Problem*, New York: Greenwood Press, 1955, 43-44.

7. E. Lemberg, *Geschichte des Nationalismus in Europa*, Stuttgart: Curt C.Schwab, 1950, 221-241.

8. R. Wittram, *Das nationale als europäisches Problem*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 1954, esp. 32 ss.

Precisamente en esa atención creciente hacia las cuestiones ideológicas fue defendida en 1958 por E. Kelmes una tesis doctoral sobre el CNE, bajo la supervisión de T.Schieder⁹, ya que la disponibilidad de fuentes de archivo por entonces era muy limitada. El autor se limitó prácticamente a las fuentes publicadas, y no pudo ir más allá de los debates y propuestas avanzadas por el Congreso a lo largo de su existencia. Aunque Kelmes se concentró en la actividad de los líderes alemanes del Congreso, abrió una nueva consideración del *Nationalitätenbewegung* como un mundo político complejo y variado. Consecuencia de ese enfoque, sin embargo, fue la aparición en los años siguientes de un puñado de artículos que presentaban al CNE en una suerte de enfoque idealista como el portavoz de las minorías oprimidas. W.Quaiser, p.ej., ofreció en 1960 una cumplida interpretación de este tipo¹⁰. Otros autores analizarán las contribuciones de Schiemann a la Historia del nacionalismo: M.Dörr ya en 1957¹¹, o los trabajos más recientes del especialista en los baltos-alemanes, M.Garleff.¹² Al mismo tiempo, algunos pequeños artículos intentaban clarificar el rol jugado por líderes concretos de minorías alemanas dentro del CNE, aunque algunos de estos trabajos a menudo presentan un tono apologético¹³.

Como una línea paralela de estudio, han aparecido multitud de trabajos sobre la historia del Derecho de Minorías, especialmente por parte de la escuela franco-alemana del *„Volksgruppenrecht“* han tratado con frecuencia de la contribución y significación en el campo legal de las propuestas del *Nationalitätenbewegung* en el periodo de entreguerras. Entre la abundante literatura parahistórica producida por esta corriente, solamente los trabajos de T.Veiter son dignos de mención, por su actitud imparcial y su mayor conocimiento histórico.¹⁴ Sus opiniones, sin

9. E. Kelmes, *Der Europäischen Nationalitätenkongress (1925-1938)*, Phil.Dissertation, Univ. Köln 1958.

10. W.Quaiser, "Europäische Volksgruppenpolitik (1925-1937)", *Österreichische Monatshefte*, I:1 (1960), 41-45.

11. M.Dörr, "Paul Schiemanns Theorie vom 'anationalen Staat'. Ein Beitrag zur europäischen Nationalitätenbewegung zwischen den beiden Weltkriegen", *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht*, 8 (1957), 407-421.

12. M.Garleff, "Paul Schiemanns Minderheitentheorie als Beitrag zur Lösung der Minderheitenfrage", *Zeitschrift für Ostforschung*, 25 (1976), 632-659.

13. Some examples of this trend: H.Beyer, "Die Rolle Schmidt-Wodders im Europäischen Nationalitätenkongress", *Schriften der Heimatkundlichen Arbeitsgemeinschaft für Nordschleswig*, 9 (1969), 67-100, or M.H.Boehm, "Ewald Ammende als Mittler der europäischen Volksgruppen", *Jahrbuch des baltischen Deutschtums*, X (1963), 55-60.

14. Vid. p.ej. su *Volksgruppenrecht 1918-1939*, Wien: Braumüller, 1980.

embargo, presentan al CNE en modo idealista como una necesidad de *Selbsthilfe* puesta en práctica por los grupos étnicos, en orden a procurarse una eficaz defensa...¹⁵. El CNE sería así la primera organización que estableció realmente la noción de *grupo étnico* dentro de la concepción de los derechos del individuo heredada de la Revolución francesa.¹⁶ Estas acriticas interpretaciones, sin embargo, no eran compartidas por los sucesores del CNE, la *Föderalistische Union der Europäischen Volksgruppen* (FUEV), cuyo presidente afirmaba en 1970 que, incluso si la FUEV era en cierto sentido sucesora del CNE, ésta solamente sería un "selbst-bestelltes Organ der Zusammenarbeit von leitenden Persönlichkeiten gewisser Nationalitäten"¹⁷.

La posibilidad de acceder a un abanico mayor de fuentes desde comienzos de los años 70 posibilitó que los historiadores alemanes investigasen con mas profundidad las conexiones de la política exterior alemana con el problema de las minorías. Como veremos en su apartado, este desarrollo permitirá más centrar el estudio del CNE dentro de su contexto específico (la política de minorías alemana). Así abrió el camino el trabajo de Pieper (1974), y Schot (1984, 1988), mientras un paralelo interés por la política de minorías alemana tenía lugar en la RDA, con autores como Czubinski o Rothbarth. Ésta última, en concreto, dedicó su tesis doctoral y varios artículos repetitivos a insistir machaconamente en la idea de la "conspiración anti-soviética", el imperialismo del capitalismo monopolista alemán representado por el CNEa, y otras minucias, repetidas hasta la saciedad y que, además, se basan en un elenco de fuentes originales muy restringido.¹⁸ Pero los avances tampoco eran mucho más notorios en Europa occidental, como lo demostró la segunda y exhaustiva hasta el absurdo tesis de R.Mchaelsen, quien escribió 600 páginas para describir la historia del CNE entre 1925 y 1928, llenas de narraciones de asambleas y de frases repetidas, y sin ninguna trabazón teórica. Definitivamente, un producto de una historia enciclopédica

15. T.Velter, *Nationalitätenkonflikt...*, cit., p.36.

16. T.Velter, "Les Congrès des Nationalités Européennes d'autrefois et leur importance pour les groupes ethniques", *Europa Ethnica*, 42 (1985), 75-79.

17. P.Skadegard, "Die organisatorische Gestaltung der europäischen Volksgruppen", in *Handbuch der europäischen Volksgruppen*, bearbeitet von M.Straka, Wien-Stuttgart: Braumüller, 1970, p.70.

18. Vid. M. Rothbart, *Der Europäische Minderheiten-Kongreß als Instrument imperialistischer deutscher Revisionsstrategie. Grenzrevision und Minderheitenfrage des deutschen Imperialismus (1925-1932)*, Phil.Dissertation, Univ.Rostock, 1982.

y a medio camino entre la historia diplomática al viejo estilo y la literatura apologética, que es mejor olvidar. Únicamente es útil para el historiador por su descripción y reconstrucción minuciosa de los datos y el uso apabullante de las fuentes.¹⁹ Y eso a pesar de haber usado una amplia gama de fuentes de archivo, a diferencia de Kelmes, cuyo estudio, sobre todo en lo relativo al análisis ideológico, presenta todavía gran interés.

Las perspectivas metodológicas parecen estar cambiando y quizás en el futuro podremos ver publicada la tesis en curso de S. Bamberger sobre las relaciones y contactos exteriores del CNE y su inserción entre las diplomacias del Este, cuyos resultados prometen ser mucho más interesantes que los vistos hasta ahora.

19. R. Michaelsen, *Der Europäische Nationalitätenkongreß 1925-1928. Aufbau, Krise und Konsolidierung*, Frankfurt a.M.: Peter Lang, 1984.

1.4. Metodología y fuentes.

Varios aspectos han de ser estudiados en la cuestión de las nacionalidades y minorías, concentrándose en la evolución y lugar ocupado por el CNE. Combinar el nivel "macro-europeo" con el "micro-nacional", es nuestro objetivo básico, para poder llegar así a una comprensión más amplia del fenómeno estudiado: en resumidas cuentas, cómo y por qué los pequeños partidos nacionalistas de Galicia o Bretaña tenían interés en combinar sus intereses y esperanzas en una organización europea de nacionalidades? Y a la vez, cuál era el lugar precisamente de esa organización de nacionalidades, mitificada por los pequeños, dentro del mundo de la diplomacia de Estados y organizaciones internacionales? De la confrontación y combinación de ambas perspectivas esperamos que salga la aportación de esta modesta tesis.

El objetivo de este estudio es tratar de llegar más lejos de los límites usuales que se le imponen por un lado a la Historia clásica de las relaciones internacionales, y por otro lograr un cuadro o inserción europea de muchas historias y dinámicas locales que tenían lugar dentro de los propios movimientos nacionalistas y minorías nacionales). El segundo es un paso previo e importante a la hora de comprender mejor el "nivel internacional" de la cuestión de las nacionalidades. En otras palabras, lo que los estudios existentes hasta hoy sobre el CNE y en general sobre el *Nationalitätenbewegung* como conjunto no han considerado aún (salvo alguna excepción, como Schot) era precisamente la cuestión de de dónde provenían los llamantes líderes europeos del movimiento de minorías. Por qué eran en buena parte balto-alemanes, p.ej.? Varios fenómenos diferentes e interrelacionados han de ser contextualizados, p.ej. la naturaleza de la base de apoyo "logístico", político y financiero del CNE dentro del complejo *network* de organizaciones revisionistas, *Auslandsdeutsche* y *völkisch* del interior de Alemania, las propias dinámicas de expansión de la victoriosa política de minorías baltoalemana, o la evolución del nacionalismo catalán desde la I Guerra Mundial.

Las fuentes diplomáticas no son suficientes, por lo tanto, para cumplir este -quizás demasiado complejo- objetivo, en cuanto además el enfoque tomado por la historia diplomática resulta insuficiente. Los ricos archivos de los Ministerios de Asuntos Exteriores de Alemania, Gran Bretaña y España, así como los fondos del Archivo de la Sociedad de Naciones en Ginebra, nos proporcionan una utilísima documentación para reconstruir esa política de las nacionalidades desde la

perspectiva de las cancillerías. Los archivos alemanes son especialmente interesantes, no sólo por su proverbial minuciosidad, sino también porque el constante flujo de informes y correspondencia entre los líderes de minorías alemanas y el Auswärtiges Amt proporcionan un gran caudal de información, asimismo, sobre la política interna y evolución del CNE y de la política internacional de minorías en general. Los archivos españoles son también lo suficientemente detallados como para reconstruir las líneas del comportamiento de la diplomacia española ante la política de minorías en Ginebra, más activo de lo que se pensaba. La documentación del Foreign Office se muestra especialmente útil a la hora de determinar las actitudes británicas ante la política de minorías en Ginebra, pero también a la hora de revelar el tejido de relaciones y la política de influencia real que podían ejercer los "lobbies" británicos por-minorías sobre la política del Estado. Quizás en una reelaboración posterior de este trabajo para una eventual publicación, podrían ser incorporados los archivos de París y Roma (quizás más importante este último que aquél).

El estudio de la documentación de los archivos diplomáticos muestra con efectividad los límites de la política nacionalitaria, así como el grado de instrumentalidad de la misma para las diplomacias estatales: en algunos casos, como en el reciente estudio de Troebst sobre el apoyo italiano a los nacionalistas macedonios, pueden convertirse incluso en la fuente fundamental para estudiar el mismo desarrollo del movimiento nacionalista.¹

Por otro lado, el *Nationalitätenbewegung* generó su propia historia y documentación. Las fuentes disponibles para su estudio están, sin embargo, en parte desaparecidas: los archivos oficiales del CNE fueron presumiblemente destruidos en un bombardeo aéreo en Berlín en 1945. El archivo privado del presidente del CNE, el esloveno de Italia Josip Vilfan, compensan en buena parte esta laguna: se hallan en el archivo municipal de Ljubljana, y asimismo una copia microfilmada es poseída por el Bundesarchiv Koblenz. Sin embargo, el archivo privado de Schiemann, que pudo ser utilizado por Michalsen en 1979, ha sido complementamente perdido para los historiadores (debido a razones oscuras que no merece la pena explicar aquí); igualmente, tanto para la historia del CNE en sí como de sus relaciones específicas de la organización con el nacionalismo catalán, son de gran relevancia los papeles de

1. S. Troebst, *Mussolini, Makedonien und die Mächte (1922-1929)*, Köln-Wien: Böhlau Verlag, 1987; aunque menos brillante, vid. también para el caso del juego de intereses en el área balcánica alrededor de los nacionalistas búlgaros, R. Schaller, *Der bulgarische Nationalismus und die Politik Bismarcks*, Phil. Dissertation, Univ. Frankfurt, 1975.

Joan Estelrich, en posesión de sus descendientes en Martorell, pero desafortunadamente todavía cerrados a los historiadores. Solamente pudimos consultar las copias que tuvo a bien cedernos gentilmente D.Manuel Jorba i Jorba, y que cubren de manera exhaustiva el periodo 1924-1928, para después presentar grandes lagunas a partir de esa fecha. Es por eso que a partir de 1929 nos hemos visto obligados a buscar fuentes "sustitutivas" para el estudio de las relaciones del CNE con los catalanistas. El archivo privado de Maspons i Anglasesell, también en manos privadas y totalmente sin ordenar, ha resultado ser en principio menos interesante de lo que prometía ser. El fondo de M.H.Boehm, guardado en el Bundesarchiv Koblenz, se concentra sobre todo en los años 40.

En lo que se refiere al movimiento pro-SdN, y aparte de las fuentes impresas, hemos recurrido, de modo selectivo, a algunos archivos relevantes: el propio archivo de la UIA, custodiado en el Archivo de la Sociedad de Naciones, pero del que algunas partes (p.ej. correspondencia interna) están aún cerradas a la consulta; el archivo privado de Lord W.H.Dickinson, en el Department of Western Manuscripts de la Bodleian Library, Oxford, que para nuestra decepción no contenía apenas material para los años posteriores a 1920 (parece ser que Dickinson destruyó buena parte de sus documentos en los años 40; lo mismo se aplica a los archivos de Gilbert Murray y C.A.MaCartney); el archivo de Otto Junghann en el Bundesarchiv Koblenz contienen igualmente abundantes informes y documentación sobre la cuestión de las minorías, que no hemos explotado exhaustivamente. Pequeñas "calas" han sido efectuadas igualmente en los archivos del Auswärtiges Amt, si bien la documentación guardada, a pesar de su volumen, es de solamente relativo interés.

Una tercera fuente para este estudio han sido obviamente las fuentes tradicionales de toda historia política: prensa, revistas, panfletos, etc. (fuentes impresas). En este campo, un elenco completo de prensa de diferentes países ha sido sometido, bien a vaciado exhaustivo (semanarios, mensuarios, etc.), bien a calas más selectivas (sobre todo la prensa diaria). Por mencionar solamente algunos de los órganos directamente relacionados con el CNE, citaremos las *Mitteilungen des Ausschuß des Europäischen Nationalitätenkongresses*, la revista mensual de la minoría alemana desde 1927, *Nation und Staat*, el más irregular *Europäische Nationalitäten-Korrespondenz* (Viena, 1933-34), y la prensa relacionada con otras ramas del *Nationalitätenbewegung*, como la revista rumana *Glasul Minoritatilor*, el órgano de las minorías húngaras *Minorité*, *Ethnopolitisches Almanach*, etc. Un segundo grupo de prensa es de la prensa de influencia *Auslanddeutsche*, (desde *Deutsche Arbeit* hasta

Der Ring or *Der Auslandsdeutsche*), la prensa periódica de Ginebra (como el muy importante *Journal de Genève*, portavoz oficial en cierto modo de la Sociedad de Naciones), y la prensa inglesa y francesa relacionada específicamente con las cuestiones de minorías (p.ej., la revista francesa *Le cri des peuples* en 1928/29). Un tercer grupo ha sido la prensa de algunos movimientos nacionalistas, concretamente gallega, vasca, catalana y bretona.

Otro grupo de fuentes impresas es el de libros contemporáneos a la época estudiada, discusiones, folletos, debates y resoluciones aprobadas por el CNE regularmente y publicados en forma de *compte-rendus* cada año (desde 1925 a 1937) en forma de *Sitzungsberichte*, y asimismo también editó el CNE un número de panfletos y folletos. Los dirigentes más importantes del CNE (particularmente Schiemann, Hasselblatt, Ammende y Maspons i Anglasell, en menor medida también Vilfan y Estelrich) publicaron algunos libros teóricos en los que exponían la doctrina y proposiciones avanzadas dentro del *Nationalitätenbewegung*. También libros contemporáneos se referirán en mayor o menor medida a la actividad y a la contribución ideológica del CNE. Particularmente interesante para un examen más detallado sería p.ej. el análisis de la literatura producida alrededor de la cuestión de las minorías nacionales en italiano, francés, inglés y alemán.

Nuestra tesis se podrá, finalmente, juzgar como "de estudio de élites", en el sentido que se centra sobre todo en la actividad política y en la contribución ideológica del Congreso de Nacionalidades Europeas, grupo de dirigentes escogidos, más o menos cosmopolitas y más o menos representativos. Nuestro estudio se refiere, en muchos aspectos, más bien a la actitud y posicionamientos de una élite, que interpreta los problemas nacionales de la Europa de su tiempo y que a su vez ostenta una función de *Interessenvertreter*. Representantes de los intereses y portavoces de la situación de casi 40 millones de personas en todo el continente.

Parte I

Relaciones internacionales, cuestión de las nacionalidades y opinión pública en Europa entre la Primera Guerra Mundial y la consolidación de la Sociedad de Naciones.

2. Relaciones internacionales y cuestión de las nacionalidades durante la Primera Guerra Mundial (1914-1918).

2.1. Autodeterminación y política de las nacionalidades durante la Gran Guerra.

Probablemente, ningún momento en la historia contemporánea de Europa se ha mostrado tan decisivo para la evolución de la cuestión nacional como el correspondiente a la Gran Guerra, a partir de la cual se puede afirmar que las coordenadas del problema cambiaron tanto en el Oriente como en el Occidente de Europa. A fin de cuentas, el conflicto tuvo un desencadenante inmediato en los problemas nacionales de los Balcanes y las implicaciones de algunos Estados en ese área.

De hecho, lo que los politólogos denominan el "efecto demostración" del nacionalismo tuvo su primera plasmación con la proclamación del derecho de autodeterminación por los Aliados, la difusión del wilsonismo como supuesta consagración de aquél, el recrudecimiento de movimientos nacionalistas, en diferentes escalas, en todo el continente, la proclamación del derecho de autodeterminación igualmente por la Revolución Soviética, y, como colofón, la constitución de nuevos Estados en Europa Central y Oriental tras la firma del armisticio como resultado de la disgregación de los dos grandes Imperios multinacionales, Austria-Hungría y Rusia. Como E.Giraud escribió en 1924,

"...Le principe des nationalités a eu la rare fortune d'être compris des peuples. Il satisfait leurs aspirations profondes vers la justice, il fait naître dans leur cœur un enthousiasme généreux. Dans l'esprit de beaucoup de combattants de la grande guerre de 1914-1918, celle-ci n'était pas seulement une lutte pour la défense et l'agrandissement de la patrie [...] c'était aussi une lutte pour la délivrance des peuples asservis, pour la condamnation de la politique de violence et de conquête"¹

El *Zeitgeist* de liberación nacional y emancipación social parecía ir incluso unido, en diferentes combinaciones y medidas. En verdad, los acontecimientos y el desarrollo de la cuestión nacional, gracias a la proclamación del principio de las nacionalidades y en consecuencia del derecho de autodeterminación, estarán

1. E.Giraud, *Le droit des nationalités. Son valeur et son application*, Paris: Piedone, 1924, p.2.

determinados y condicionados en lo sucesivo por lo sucedido en el período crucial 1914-1918, un *turning-point* más decisivo para la historia del nacionalismo en Europa de lo que han sido las repercusiones del proceso de descolonización en los 60, y la misma caída de los regímenes comunistas en el Este desde 1989, que también ha dado lugar a lo que podemos llamar una "tercera ola" en la difusión del nacionalismo a la que todavía estamos asistiendo, parafraseando a W.Connor.² Como también ha señalado este autor, no se trata de presentar a la I Guerra Mundial como un momento de proclamación, invención o origen del fenómeno etno-nacional en Europa, sino que aquél se hallaba en plena expansión y apogeo desde mediados del siglo XIX. La trascendencia del período bélico, sin embargo, vino dada por la universalización y aparente legitimación de principios y objetivos que hasta entonces parecían restringidos a cada uno de los nacionalismos individuales que competían en Europa:

"...the articulation of a right to self-determination which raised the matter above the specifics of any particular case, endowing it with universal validity. As such, the expression would become the rallying cry or slogan of active nationalist movements, embodying, without further elucidation, *prima facie* proof of the justice of their cause as well as the undeniability of their ultimate success."³

El debate y formulaciones alrededor de ese *key-concept*, autodeterminación o derecho de autodeterminación, se convertirá en uno de los ejes del conflicto y de los años posteriores, en cuanto además se tratará de un argumento legitimador tremendamente polivalente: tanto los nazis como los catalanistas de izquierda, pasando por los nacionalistas irlandeses, hallarán justificación a sus muy diferentes objetivos utilizando un mismo concepto. Habrá un modelo de autodeterminación "revolucionario", el de los bolcheviques, y habrá también un derecho de autodeterminación "liberal". Esa mágica palabra constituye sin duda uno de los *leit-motiv*s más usados pero peor definidos de la historia del período de entreguerras, juntamente al llamado "principio de las nacionalidades", por todos invocado, pero carente de definición unívoca y común.

Conectado con este principio, y con el derecho de autodeterminación, se hallará otro concepto o fenómeno que, aunque nacido y practicado desde el siglo XIX, tendrá su apogeo durante los años del conflicto: la política de nacionalidades (*politica*

2. Vid. para una exposición sintética de las sucesivas "olas" del principio de autodeterminación en Europa, W.Connor, "Self-determination: the new phase", *World Politics*, n.20 (1967/68), 30-53.

3. Connor, "The politics", *cit.*

della nazionalità o *Nationalitätenpolitik*), es decir, el uso estratégico por parte de los Gobiernos beligerantes de las cuestiones nacionales como arma de guerra. No se trata aquí de un invento de la I Guerra Mundial, por supuesto: Occidente apoyó la independencia de Grecia para debilitar al Imperio Turco, al igual que otras reivindicaciones nacionales en los Balcanes, y Napoleón III prestó ayuda a los nacionalistas italianos para obtener concesiones territoriales y crear problemas internos a Austria-Hungría. Pero un aspecto interrelacionado será el descubrimiento para los movimientos nacionalistas (es decir, aquellos movimientos reivindicativos de naciones sin Estado en lucha por su liberación) de una posibilidad de agitación y actuación diplomática alrededor y ante las cancillerías de los Grandes Poderes. Considerar la Guerra Mundial como un simple mosaico de Gobiernos utilizando los problemas nacionales internos de sus oponentes como dócil y fiel instrumento es tan falso como suponer, al igual que lo hacían muchos nacionalistas catalanes, p.ej., que los Aliados libraban una Guerra por la liberación de las pequeñas naciones de Europa. Los "dilemas" exteriores que presentaba según Rothschild la incidencia de la etnicidad sobre la política internacional hallan una plasmación en los años del conflicto y durante las negociaciones cara a la conclusión de los Tratados de Paz. El reconocimiento de nuevos Estados en Europa Central y Oriental tuvo lugar también gracias a la actividad inteligente de los exiliados políticos, gobiernos en el exilio, presión de la opinión pública e influencia de los nacionalistas mismos ante las cancillerías a través de intermediarios idealistas: he aquí la relevancia de un Seton-Watson, un Whickham Steed o un Salvemini (tanto, que un autor italiano ha llegado a afirmar que el "principio de las nacionalidades" y su trascendencia durante la Guerra fue en primer lugar una "invención" de varios historiadores y publicistas circunstancialmente influyentes en política).⁴ Igualmente, los lobbies transnacionales, las comunidades emigradas de irlandeses, checos o polacos en Estados Unidos, jugaron un papel de complemento y presión interior sobre la política de nacionalidades a adoptar por Wilson. Como varios autores han demostrado, por lo demás, la influencia de un grupo no muy amplio de personas determinó y orientó programas político-estratégicos de las grandes Cancillerías y preparó el terreno para

4. Vid. L.Valliani, "La politica delle nazionalità", in VV.AA. *Il trauma dell'intervento: 1914/1919*, Firenze: Vallecchi, 1968, 237-270: "Il principio di nazionalità [...] fu sollevato da tre storici. Uno era inglese, Robert William Seton-Watson, l'altro francese, Ernest Denis, e il terzo, che si aggregò agli altri due, soprattutto sotto l'influenza del primo, l'italiano Gaetano Salvemini". Otros se les añadirían: Lewis Namier, el arqueólogo Arthur Evans, G.M.Trevelyan, el periodista W.Steed....

la aceptación de la independencia de nuevos Estados. Un contexto fluido, en el que los contactos y relaciones personales y la presión proto-diplomática podían tener su oportunidad en una coyuntura de crisis mundial y situaciones geopolíticas cambiantes, será el que impere. La necesidad de vencer una guerra debilitando al enemigo y de reconstruir un sistema de equilibrios europeo ante el nuevo factor "amenazador" que constituirá la presencia de los soviets en el antiguo Imperio ruso, ellos a su vez predicando un uso instrumental de las reivindicaciones nacionalistas, determinará cambios de fronteras y de suerte de millones de personas colocadas a su vez bajo la jurisdicción de un nuevo Estado. Como Valiani ha afirmado de modo expresivo, tras la revolución rusa de 1917, "era necesario prendere sul serio gli esuli e i cospiratori e in questo caso i cospiratori cechi, croati, polacchi, romeni, che in nome del principio di nazionalità preparavano le rivoluzioni nazionali non bolscheviche in Austria-Ungheria".⁵

Autodeterminación

El concepto de "Autodeterminación" (*Self-Determination*) es probablemente uno de los más usados y sorprendentemente menos definidos de manera precisa a lo largo de la historia contemporánea. Su carácter multifacético y polivalente, y sus diversos significados, hicieron posible que, en el período que nos ocupa, fuese igualmente usado por conservadores antidemócratas húngaros o alemanes durante los años 20 que buscan sobre todo una revisión del Tratado de Versalles, nacionalistas bretones o gallegos que comprenden con "autodeterminación" el derecho de una nación sin Estado a decidir de manera soberana su propio destino, y liberales británicos defensores de los derechos humanos y de una profundización de los principios democráticos en la sociedad.

El concepto de autodeterminación puede ser considerado, además, como una reivindicación política que fue capaz de convertirse en un principio inspirador de algunas tendencias o aspectos del Derecho Internacional. Sin embargo, *Self-Determination* como tal no ha figurado nunca entre los principios incluidos en un Tratado Internacional hasta la Carta de las Naciones Unidas (1946). Durante el período de la descolonización del Tercer Mundo (años 50 y 60), la aplicación del

5. Ivi, p.263.

derecho de autodeterminación a los pueblos anteriormente colonizados hizo aparecer de nuevo este concepto sobre la escena internacional, al igual que los recientes acontecimientos en el Este de Europa hacen aparecer de nuevo sobre el tapete la cuestión de la validez y vigencia del derecho de autodeterminación.

Pero el principio de autodeterminación puede ser a su vez estudiado de varias maneras. En primer lugar, como un derecho teórico y su evolución y formulación en circunstancias o períodos concretos, dando lugar a largas descripciones de los contenidos de declaraciones y leyes (como ha hecho, p.ej., la escuela alemana del *Völkerrecht*).⁶ Pero más que considerarlo como un derecho en sí, es necesario aproximarse a él como un concepto susceptible de evolución temporal y aplicación político-estratégica coyuntural, pues el derecho de autodeterminación no es realmente un principio reconocido de validez y vigencia universal. Por el contrario, su aplicación depende muy mucho de cuándo se formula, cómo debe ser puesto en práctica, por quién, de acuerdo con qué criterios, y para quién: por qué era un derecho legítimo para los daneses de Schleswig, pero no para los habitantes germanófonos de Tirol del Sur?. Considerar en una simplificación histórica excesiva, que los principios no importaron en 1919 a la hora de trazar el nuevo mapa de Europa, y que Gobiernos y cancillerías de la Entente trataron y dispusieron a su antojo sobre la suerte de millones de personas, es desconocer a su vez la complejidad del período. Entre otras razones, porque el nacimiento de la Sociedad de Naciones y el fin de la Guerra Mundial eran considerados como una suerte de Nueva Era en la que la diplomacia secreta habría de ser abolida.

En este contexto, 1919 (y en un sentido amplio, el período correspondiente a la I Guerra Mundial) constituyó el primer y gran *turning-point* en la historia contemporánea de Europa en el que el principio de autodeterminación y cuestiones nacionales y territoriales tuvieron una actualidad de primer orden en la escena política internacional, y cuando *self-determination* se convirtió en una línea directora para una mutación y delimitación de las fronteras europeas tras el conflicto. "Auto-determinación" fue un concepto protagonista, pues, en varios aspectos:

6. Vid. por ejemplo, sin ser exhaustivos, K.Rabl, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker*, Köln: Böhlau, 1973; G.Decker, *Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen*, Göttingen: G.Schwartz, 1955, y T.Veier/B.Meissner, *Das Selbstbestimmungsrecht nach sowjetischer und westlicher Lehre*, Wien/Stuttgart: Braumüller, 1967.

1) Como la primera vez en la historia en que se confrontaron e incluso combinaron diferentes conceptos de autodeterminación, especialmente dos: autodeterminación como "consent of the governed" (idea procedente del liberalismo, retomada ampliamente por Wilson); y "autodeterminación nacional" (*national self-determination*), como una completa consecución del autogobierno por parte de una nación o grupo étnico determinado, e implicando secesión, autonomía o independencia para una población o movimiento nacional definido.

2) Como la primera ocasión, igualmente, en la que "autodeterminación" se convirtió en un arma político-estratégica e incluso en una estrategia enfrentada por parte de dos concepciones o sistemas político-sociales opuestos: comunismo contra el sistema liberal-democrático capitalista, la conocida interpretación de A.J.Mayer (Wilson contra Lenin) retomada por varios autores.⁷ Y dentro del segundo, una complicación adicional: *autodeterminación* no poseía el mismo significado ni en los diferentes idiomas, ni en los diversos contextos nacionales. En Alemania y Austria, implicará ante todo el llamamiento a la unificación de todos los alemanes en el mismo Estado, en el mismo Reich; en el mundo anglosajón, donde incluso autodeterminación nacional era contemplada primariamente como el derecho de un grupo étnico no-dominante a adquirir su propio Estado.⁸

3) El principio de autodeterminación nacional será, precisamente, el que dé un nuevo color a la Guerra Mundial. A pesar de que el conflicto estalló a causa de la combinación de diferentes factores, en cuyo análisis no vamos a entrar aquí (confrontación de imperialismos, etc.), el hecho de que precisamente los problemas nacionales en los Balcanes actuaran de detonante de las hostilidades determinó en buena medida que los problemas nacionales empezasen a contemplarse como el factor fundamental que habían conducido al enfrentamiento mundial y europeo.⁹ Dado el carácter de imperios multinacionales de los imperios austro-húngaro y ruso -aparte de los casos, también dignos de consideración, de Gran Bretaña o el mismo Kaiserreich-,

7. Vid. A.J.Mayer, *Wilson vs. Lenin. Political Origins of the New Diplomacy, 1917-1918*, New Haven: Yale UP, 1963; Id., *Politics and Diplomacy of Peacemaking: Containment and Counterrevolution at Versailles, 1918-1919*, New York: Columbia UP, 1967, especialmente 293-393, y D.Geyer, "Wilson und Lenin. Ideologie und Friedenssicherung in Osteuropa 1917-1919", *Jahrbücher für Geschichte Osteuropas*, 1955, 430-441.

8. Vid. G.E.Schmid, "Selbstbestimmung 1919. Anmerkungen zur historischen Dimension und Relevanz eines politischen Schlagwortes", in VV.AA., *Versailles - Trianon - St.Germain. Umbruch in Europa vor fünfzig Jahren*, München: Oldenbourg Verlag, 1971, 127-142.

9. Una buena muestra es, p.ej., A.Toynbee, *Nationality and the War*, London: Dent, 1915.

el uso instrumental de los diferentes problemas nacionales del contrario y la proclamación altruista del principio de las nacionalidades podían ser utilizados como una eficaz arma de propaganda durante la Guerra. De este modo, a medida que el conflicto avanzó, las esperanzas nacionales alimentadas por la proclamación del Principio de las nacionalidades como la garantía ideal de paz en un futuro determinaron que los movimientos nacionalistas en toda Europa, y especialmente en el Este y Centro del continente, se convirtiesen en un factor más importante en las relaciones internacionales.

De este modo, la proclamación del principio de autodeterminación nacional revistió un carácter de catalizador: el hecho de que especialmente las potencias de la Entente (y Wilson muy en particular) fuesen los que proclamasen con más énfasis tal principio, y el principio de las nacionalidades como la base de un "nuevo orden" europeo, provocó un efecto inesperado, aunque generalmente subestimado, pero que tendrá ciertas consecuencias en el futuro: las esperanzas nacionalistas en determinados pueblos de Europa Occidental se avivaron durante y después del conflicto, en diferentes grados y escalas, desde Irlanda hasta Galicia o Cerdeña. La acción combinada de las repercusiones de los acontecimientos en Europa del Este y la legitimación del principio de autodeterminación nacional fue lo que dio cuerpo al "efecto demostración" que pareció recorrer el continente.

Un aspecto aún más interesante de la significación histórica del principio de autodeterminación fue que el mismo se convirtió en un factor decisivo e influyente, presente y condicionante en las deliberaciones y acuerdos de la Conferencia de Paz de París de 1919. Las potencias vencedoras de la Entente se reunieron para "reordenar" Europa en base a nuevos Estados y nuevas fronteras, y gozaron de un poder decisorio insospechado sobre el destino de miles de personas que de un mes a otro pasaron a estar gobernados por Estados y mayorías étnicas diferentes, a menudo invirtiéndose los papeles de "mayoría" y "minoría" con respecto a la situación anterior a 1918¹⁰. Como C. Seton-Watson ha destacado con acierto, "Never since 1919 has there been so prolonged a period of 'summit diplomacy', during which power over the destiny of Europe was concentrated in a single council chamber in a single city. Nor before 1919

10. Vid., para una perspectiva general, E.Hölzle, "Wilson's Friedensplan und seine Durchführung", in H.Rößler (Hrsg.), *Ideologie und Machtpolitik 1919. Plan und Werk der Pariser Friedenskonferenz*, Göttingen: Musterschmidt-Verlag, 1966, 9-21.

had any gathering of statesmen ever been confronted with so many complex and intractable problems".¹¹

En ciertos casos, lo que finalmente prevaleció fue la consideración de las conveniencias estratégicas y geopolíticas, mientras que en otros casos, tuvo lugar un interesante debate entre los defensores de diferentes concepciones de "Nación", nacionalidad, principio de las nacionalidades y en consecuencia, sobre el significado y aplicabilidad real del principio de autodeterminación en sí mismo.

En este sentido, es notorio que las polémicas y maniobras políticas alrededor de la aplicación del principio de autodeterminación tuvieron protagonistas muy determinados. Por un lado, los líderes y seguidores de los movimientos nacionalistas en reivindicación de su autogobierno (desde el checo Thomas Masaryk hasta el polaco Dmowski), muchas veces diseminados en varios focos de acción: emigrados políticos en algunas ciudades (París, Londres, etc.), y comunidades emigradas connacionales presentes en los Estados Unidos de América. Por otro lado, los representantes de los Gobiernos de las potencias de la Entente, que en definitiva se reunieron alrededor de una mesa de negociaciones en París (Estados Unidos, Francia, Italia, Gran Bretaña), tanto los grandes líderes y estadistas (Wilson, Clemenceau, Orlando, Lloyd George) como sus no menos influyentes ayudantes y subsecretarios (Lansing, House, Sonnino, Lord Asquith, etc.). Pero lo más interesante para el historiador es apreciar el papel clave que juegan ciertos grupos de intelectuales y "especialistas" en cuestiones nacionales, que durante el conflicto son enrolados por las cancillerías como consejeros: es el caso de periodistas, profesores de Universidad, y especialmente historiadores, que por unos años cobaron insospechada capacidad de influencia dentro del *policy-making* de la diplomacia de los Gobiernos occidentales. Algunos de ellos, como Seton-Watson, mantenían un estrecho contacto con los círculos y cuerpos representativos de los exiliados nacionalistas de Centro-Europa: Seton Watson fundó con Masaryk la revista *The New Europe*. Pero semejantes casos son los de la comisión de expertos americana o *Inquiry*,¹² el *Political Intelligence Department* (PID) en el propio Foreign Office (Headlam-Morley, Seton-Watson, H.W.V. Temperley, Alfred

11. C.Seton-Watson, "1919 and the persistence of nationalist aspirations", *Review of International Studies*, 15 (1989), 309-318 (cita en p.309).

12. Vid. L.E.Gelfand, *The Inquiry: American Preparations for Peace, 1917-1919*, New Haven: Yale UP, 1963. El grupo de expertos y profesores que asesoraban con sus informes al Gobierno americano estaba dirigido por el Coronel House.

Zimmern, Arnold Toynbee, E.H.Carr, Lewis Namier, etc.),¹³ el *Comité d'Études* en Francia, o algunos organismos menores italianos encargados del mismo cometido. Esto significaba, además, que un grupo de personas influyentes relativamente reducido concentraron en sus manos una buena parte del proceso de toma de decisiones relativo a la ulterior aplicación práctica del principio de autodeterminación nacional¹⁴.

Wilsonismo y bolchevismo habrían de convertirse en dos protagonistas ideológicos a nivel macropolítico que especialmente desde 1917 se enfrentarán en el campo de la teorización de un mismo principio: autodeterminación. Se ha descrito al Wilsonismo, sin embargo, como una "doble ilusión"¹⁵, cuya difusión en algunos países occidentales guardaba una relación estrecha con la búsqueda, por parte de algunos sectores liberales y socialistas, de un programa que por un lado fuese capaz de contrarrestar la alternativa bolchevique que en toda Europa estaba provocando la escisión del movimiento socialista, confiriendo una nueva legitimidad al socialismo reformista -desprestigiado en 1914 al no poder frenar la Guerra Mundial mediante la movilización obrera. El programa de "Paz sin victoria" en principio ofrecido por el presidente norteamericano, y su proclamación -aunque contradictoria, como veremos- del principio de autodeterminación como base para una futura convivencia pacífica en el continente, lo hicieron extremadamente popular entre los partidos socialistas, radicales de izquierda, etc., así como, naturalmente, los movimientos pacifistas y humanistas.¹⁶ El wilsonismo tenía que satisfacer, así, las esperanzas depositadas en él por los más variopintos actores: desde las desilusionadas masas obreras de izquierda que necesitaban superar la trágica experiencia de los años de guerra, confiriendo a ésta al menos un contenido idealista superior, hasta los pueblos "oprimidos" de todos los rincones de Europa. Éstos últimos verán en Wilson una suerte

13. Vid. Seton-Watson, *The Making of a New Europe*, cit.: A.Sharp, "Some relevant historians - the Political Intelligence Department of the Foreign Office, 1918-1920", *The Australian Journal of Politics and History*, 34:3 (1989), 359-368. Los historiadores desempeñaron además un papel importante en la operación de propaganda británica centralizada desde Wellington House: vid. M.Sanders/P.M.Taylor, *British Propaganda during the World War 1914-1918*, London: Macmillan, 1982, especialmente 38-43.

14. El propio Seton-Watson parecía hacer una traslación de su experiencia personal durante la Guerra a la historia de los nacionalismos europeos: vid. su lección inaugural en el King's College, *The Historian as a political force in Central Europe*, London: School of Slavonic Studies in the University of London, 1922.

15. P. Miquel, *La Paix de Versailles et l'opinion publique française*, Paris: Flammarion, 1972, 37-213 (I.parte, "La double illusion du wilsonisme").

16. Vid. B.Tobia, "Il partito socialista italiano e la politica di Wilson (1916-1919)", *Storia Contemporanea*, V:2 (1974), 275-303. Para el caso británico y las interrelaciones entre wilsonismo y teoría liberal de las relaciones internacionales, vid. L.W.Martin, *Peace without Victory: Woodrow Wilson and the British Liberals*, New Haven: Yale UP, 1958.

de representante de un compromiso desinteresado e idealista en una "cruzada" por la liberación de las pequeñas nacionalidades, contra los imperios multinacionales caducos y reaccionarios. Como afirmaba el Basil Thomson al War Cabinet británico en diciembre de 1918,

"...It is a remarkable fact that the extremists of all nations appear to have adopted President Wilson as their protagonist. He is to find himself, it would seem, the champion of British Bolsheviks, of Catalan separatists, of French majoritarian Socialists, of Irish Sinn Feiners, of Indian Anarchists, in short, of everyone who has a real or imaginary grievance"¹⁷

El wilsonismo poseía así la virtud de ser un factor indirecto que era capaz de incidir sobre el desarrollo de la cuestión nacional en Europa, (del mismo modo que contribuyó a crear un clima propicio para estimular una opción independentista final por parte de los movimientos nacionalistas del Este de Europa). Wilson se convirtió en un ídolo por igual para los nacionalistas catalanes de cualquier tendencia, para los vascos, para los escasos círculos nacionalistas bretones, o los principiantes activistas galeses a favor de un partido nacionalista galés. Por qué? las propuestas de Wilson referentes a armonía entre todas las naciones, autodeterminación de todos los pueblos, y completa democratización de la vida social y pública, fueron interpretadas por nacionalistas *periféricos* o por la intelligentsia de grupos étnicos no-dominantes como un apoyo y espaldarazo a sus propios objetivos, aunque se conservasen en la mayoría de los casos los fines políticos anteriormente profesados (p.ej., en el caso catalán, la autonomía), pero el wilsonismo confería legitimidad a cualquier reivindicación nacional. Por el contrario, la difusión internacional de la doctrina de la autodeterminación ejerció un doble efecto: por un lado, permitió a algunos grupos separatistas una emergencia (o re-emergencia); y por otro lado, fue utilizado por los partidos o tendencias políticas moderadas presentes en orden a apoyar sus objetivos políticos internos dentro del Estado. La dimensión *macro-política* del concepto de autodeterminación se convirtió de este modo en un fenómeno *micro-político* en muchos contextos. Cómo se relacionaron e interactuaron ambos contextos?.

17. Citado por M.Swartz, *The Union of Democratic Control in British Politics during the First World War*, Oxford: Clarendon, 1971, p.219 (nota 10).

Por un lado, es necesario dirigir nuestra atención a las concepciones reales, y a los contenidos ideológicos y políticos encerrados en la palabra *Self-determination*:

1. Qué significa auto-determinación? Y cómo llega a convertirse en *autodeterminación nacional*?. 2. Existe una única concepción de autodeterminación a la altura de 1919? O, por el contrario, existen varias concepciones contrapuestas o complementarias?. 3.Cuál es, en consecuencia, el problema en garantizar la aplicación del derecho de autodeterminación a un grupo humano determinado?

Por otro lado, es necesario arribar a una comprensión de cuáles fueron los factores que incidieron en la efectiva aplicación del concepto de autodeterminación en 1919:

1. Las diferentes medidas y grados de autodeterminación: bien dependía de factores etnográficos, o del "consent of the governed". En el primer caso, pero también en el segundo, se relacionará sin más con una cuestión adyacente: cuál es el criterio para determinar la existencia de una nación o de una nacionalidad.

2. Cómo aplicar el principio de autodeterminación? Esto constituyó un problema especialmente delicado, ya que por un lado, el principio siempre se encontró con los argumentos de compensaciones militares/ o territoriales por parte de Italia, particularmente, pero también por parte de Francia (Alsacia-Lorena), Bélgica (Eupen-Malmedy), etc. Italia hará valer, frente al principio de las fronteras etnográficas, otro argumento legitimador (aparte del obvio de haber ganado la guerra): el de las *fronteras naturales*. Por otro lado, el principio de autodeterminación se enfrentó también con una concepción utilitaria y estratégica: era necesario garantizar a los Estados de nueva formación un territorio viable desde el punto de vista estratégico y económico, lo que en parte coincide con el argumento italiano de las fronteras naturales: el nuevo Estado checo deseaba integrar a los Sudeten para garantizar una subsistencia económica a Bohemia, de igual modo que Polonia impondrá sus puntos de vista en la cuestión de Dantzig esgrimiendo su necesidad de poseer un acceso al mar.¹⁸ Igualmente, en los casos en que existieron áreas fronterizas disputadas con poblamiento mixto, la solución propuesta fue generalmente convocar un plebiscito.¹⁹ Pero esta solución no fue la generalmente aplicada, y además sus resultados no siempre obedecían a las predicciones, como ocurrió en el caso de Silesia (donde una

18. Vid. S.Rechman y A.Golan, "Irredentism and Boundary Adjustments in Post-World War I Europe", in N.Chazan (ed.), *Irredentism*, cit., 51-68.

19. Vid. S.Wambaugh, *Plebiscites since the World War*, Washington: Carnegie Endowment, 1933, 2 vol.

mayoría de población étnicamente polaca optó por votar a favor de la permanencia en Alemania). Ejemplos de plebiscitos fronterizos fueron el Saarland, Schleswig-Holstein, Carintia (entre Yugoslavia y Austria). Pero en otras zonas disputadas, p.ej. en Alsacia-Lorena, no se celebró plebiscito alguno. En algunos casos, *Self-Determination* se convertía en un principio difícil de aplicar, en cuanto las fidelidades nacionales de las poblaciones en cuestión eran igualmente difíciles de determinar. Por ejemplo, en el caso de las áreas disputadas entre Polonia y Alemania, un indicador defendido por los alemanes eran los resultados en las elecciones al Reichstag, que arrojaban porcentajes desfavorables a los partidos polacos, y las estadísticas referidas a la lengua materna, que podía ser utilizada como indicador, mientras otros preferían como indicador la lengua de intercambios (*tongue of intercourse*); en otros casos, se podrían considerar factores "objetivos" igualmente, como raza, caracteres étnicos, etc. Sin añadir los problemas de aplicación y legitimidad de los plebiscitos que planteaba la existencia de colonos instalados por el Estado hasta entonces dominante con el fin de "nacionalizar" la zona disputada.

Por último, un hecho cierto fue que la aplicación del principio de autodeterminación tras el conflicto fue llevada a cabo, siempre que era posible, en perjuicio de los vencidos: así, a una legítima decisión por parte de Austria de unirse con Alemania, se opuso la razón de Estado estratégica por parte de la Entente. Los Sudeten en Checoslovaquia, o el caso del Tirol del Sur, constituyeron otros flagrantes ejemplos que crearon en el interior de la República de Weimar un recelo constante hacia el Tratado de Versalles y sus injusticias que, a fin de cuentas, eran *objetivas*.

Todos los factores reseñados condujeron a una puesta en práctica incompleta, contradictoria y desigual del derecho de autodeterminación nacional, y agravaron -por no decir que consagraron- la pervivencia de reivindicaciones nacionales insatisfechas tras la Guerra Mundial. Fue así como nació un relativamente nuevo problema nacional, inmediatamente después de haber resuelto otro: la existencia de minorías nacionales alógenas dentro de los nuevos supuestos Estados-Naciones²⁰. El sistema creado por la Sociedad de Naciones no resolvió el problema desde su origen, en primer lugar porque la SdN no recogía en sus estatutos el respeto al principio de autodeterminación en sí. La "traslación" del modelo de Estado-Nación característico del Oeste al Este de

20. Vid. el clásico artículo de E. Lemberg, "Die Nationalitätenfrage im Donauraum auf Grund der Pariser Verträge", in Rößler, *Ideologie*, cit., 126-166.

Europa reveló su fracaso, y con el tiempo solamente hallará una salida en el autoritarismo. Y en los Estados del Occidente de Europa, aparentemente seguros, la Guerra legitimó las aspiraciones de movimientos nacionalistas periféricos, en algunos casos balbucientes, en otros emergentes y en otros florecientes.

Como Connor ha resaltado, la historia del principio de autodeterminación como un derecho reconocido popularmente es "perplexing because ethnic groups have existed throughout recorded history".²¹ De todos modos, dos elementos fueron necesarios para traer a escena el principio, a saber: el primero consistió en la autoconcienciación por parte de un grupo étnico de su existencia particular. La nación ha de ser definida, a través de la especificación de un concepto del "nosotros" que requiere "los otros", es decir, los extranjeros.

Sin embargo, la conciencia nacional podría no constituir un elemento suficiente para la germinación del concepto de autodeterminación. Solamente con la creciente aceptación de la noción de *soberanía popular*, ambas nociones convergieron para formar el concepto real de autodeterminación nacional.²² En este sentido, algunos de las primeras expresiones de soberanía popular fueron formuladas en términos que en cierto sentido preludiaban el principio de autodeterminación nacional (p.ej., la Declaración de los Derechos del Hombre y la Declaración de Independencia de los Estados Unidos). La Revolución americana quizás no fue contemplada como un ejercicio de autodeterminación nacional, pero por el contrario la primera afirmación clara del derecho de autodeterminación nacional fue un producto de la Revolución francesa, en cuanto el artículo II de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano alega que "la fuente de toda soberanía reside esencialmente en la nación". Aunque la revolución francesa tenía poco que ver con etno-nacionalismo en teoría, en la práctica contribuyó mucho a ello.

No obstante, según Connor, el efecto catalítico potencial que podría tener la Revolución francesa no se manifestó durante décadas. Las revoluciones de 1848 (y especialmente en los casos italiano, húngaro y alemán) si bien fracasaron, indicaron el principio de la afirmación de un principio de la nacionalidad a combinar con el

21. Connor, "The politics", cit., p.7.

22. *Ibid.*, p.9.

derecho de autodeterminación nacional.²³ Las luchas nacionales del siglo XIX, implícitamente, también conllevaban una afirmación y defensa de tal derecho. Pero será con la Guerra Mundial cuando la asociación entre "etnicidad" y "autodeterminación" se vuelva más explícita.

El hecho de que el presidente Wilson popularizase la reivindicación del "right of self-determination of nations" tuvo varias consecuencias, en buena parte inesperadas. En primer lugar, legitimó en el plano internacional y macro-político las demandas de todos los movimientos etno-nacionalistas del continente, desde los más desarrollados a los más modestos y principiantes: Wilson pasaba así a encabezar una suerte de Nueva Era en la historia del nacionalismo y de los pueblos "oprimidos" en general. En segundo lugar, la articulación del derecho de autodeterminación respaldó las reivindicaciones particulares de cada uno de esos movimientos, y a la vez las universalizó, haciéndolas aparecer como parte de una tendencia mundial hacia la "liberación" de los pueblos. A la vez, es sorprendente, dado el *mass-appeal* del principio de autodeterminación nacional, comprobar los pobres resultados obtenidos en la práctica en el campo de la política y la diplomacia real, incluso en 1919.

Los *peacemakers* comprometidos en la tarea de reestructurar las fronteras de Europa tras el conflicto fueron los primeros en enfrentarse con las dificultades de la "autodeterminación en la práctica": en primer lugar, el gran número de grupos étnicos existentes en Europa; en segundo lugar, el problema de diferenciar entre grupos étnicos (o naciones en potencia) y subgrupos en las situaciones en las que la conciencia nacional estaba aún poco definida; la imposibilidad, sobre todo, de conferir un estatuto de autogobierno territorial a partes o áreas separadas de un mismo tronco nacional/étnico, sin lesionar los correspondientes derechos de otras naciones o grupos étnicos; y finalmente, las varias situaciones, especialmente en zonas fronterizas en las que varios elementos étnicos se entremezclaban, lo que dificultaba el determinar cuál era la "national allegiance" de las poblaciones en cuestión.

Esto se podía resumir en un solo problema: la definición del *self* dentro del concepto de la *self-determination*, no siempre discernible o posible a través, p.ej.,

23. De hecho, autores como Kedourie sostienen que fue precisamente la afirmación en primer lugar de la idea de autodeterminación desde los filósofos de la Ilustración como el "highest moral and political good" lo que proveyó al nacionalismo la base política legitimadora sobre la que asentarse como ideología y movimiento político. Vid. E. Kedourie, *Nationalism*, London: Hutchinson, 1974 [1a.ed. 1960].

de plebiscitos.²⁴

Según Hobsbawm, una mirada breve al resultado de las negociaciones de Paz y a la reordenación territorial de Versailles demuestra "the utter impracticability of the Wilsonian principle to make state frontiers coincide with the frontiers of nationality and language", ya que "the peace settlement after 1918 actually translated this principle into practice as far as was feasible, except for some politico-strategic decisions about the frontiers of Germany, and a few reluctant concessions to the expansionism of Italy and Poland".²⁵ Igualmente, otra serie de consecuencias inesperadas -hasta cierto punto- derivaron del "sistema de Versailles", según el mismo autor: por un lado, que "the nationalism of small nations was just as impatient of minorities as what Lenin called 'great-nation chauvinism'"; el descubrimiento de que la idea nacional no siempre coincidía con la autoidentificación en esos términos de las poblaciones en cuestión (como varios plebiscitos demostraron), y otro nuevo fenómeno: la expansión geográfica de nuevos movimientos nacionalistas, y la divergencia de algunos de ellos con respecto al llamado "European pattern". La aceptación general de lo que Hobsbawm llama "Wilsonian nationalism" provocaba a su vez que "anyone claiming to speak in the name of some oppressed or unrecognized people [...] should do so in terms of the national principle, and especially of the right to self-determination".²⁶

Básicamente, coincidimos con los principales puntos señalados por el historiador inglés, excepto con su presuposición -muy usual en la historiografía, por lo demás- de que "Wilsonismo" implicaba una forma de nacionalismo legitimado: de hecho, la formulación del principio de autodeterminación por el mismo presidente americano estaba bastante lejos de suponer un apoyo al nacionalismo étnico.

El principio de autodeterminación puede ser definido de varios modos: como una "theory about the relationship that should prevail between the nation and the state, the latter being understood as any separately governed political community".²⁷ Más allá de esa amplia definición, no existen sin embargo criterios legales que

24. Vid. C. Curcio, *Nazione e autodecisione del popolo. Due idee nella storia*, Milano: Giuffrè, 1977, 303-307.

25. Hobsbawm, *Nations and Nationalism*, cit., 132-133.

26. *Ibid.*, p. 136.

27. B.M. Unterberger, "National Self-Determination", in A. DeConde (ed.), *Encyclopedia of American Foreign Policy. Studies on the Principal Movements and Ideas*, New York: Charles Scribner's sons, 1978, vol. II, 635-650.

determinen qué grupos pueden apelar legítimamente a este derecho en casos determinados. Aunque el término autodeterminación parece derivar del término original alemán *Selbstbestimmungsrecht*, como concepto, según Unterberger, puede remontarse a los tiempos del comienzo del gobierno político. El presidente norteamericano Jefferson, por ejemplo, declaraba en 1776 que "the government was that of the people and that their will was supreme". La tradición moralista de la política exterior americana añadiría un nuevo ingrediente y condicionante. A lo largo del siglo XIX, la opinión pública norteamericana expresó simpatía de modo frecuente por las luchas de los pueblos *oprimidos* de Europa (polacos, húngaros, finlandeses...). No obstante, durante la Guerra Civil Americana, el gobierno USA se encontró en la incómoda posición de tener que aplastar el deseo de una parte de la nación que trataba de alcanzar su propio autogobierno. Así, los EE.UU. en los años sucesivos primarán la doctrina de la *soberanía nacional* sobre el principio de autodeterminación.

Esta posición oficial influyó igualmente la política de los Estados Unidos en lo que se refería a la aplicación del principio plebiscitario para resolver cuestiones de soberanía y aplicación justa de la autodeterminación. Así, los EE.UU. denegaron el ejercicio de tal derecho, p.ej., a Cuba en 1899, tras haber combatido con España una guerra en nombre del derecho de autogobierno del pueblo cubano. Eso revelaba una ciertamente contradictoria postura del Gobierno USA en relación con la autodeterminación: ésta dependía de la capacidad de la nación en cuestión para alcanzar la independencia política; y si un pueblo no estaba preparado para ésta, debía pasar por un período de tutelaje y protección. A su vez, esto implicaba para el futuro que: 1) principios comúnmente aceptados como "universales" poseían en realidad una naturaleza y aplicación limitadas; 2) los conflictos que surgían entre dos principios universales e igualmente inconsistentes entraron en colisión. He aquí algo que se pondría en evidencia en cuanto se tratase de aplicar el principio abstracto a áreas y poblaciones concretas.

La I Guerra Mundial y el liderazgo de Wilson proporcionó a los EE.UU. una oportunidad para reconciliar los principios de autodeterminación y soberanía nacional de modo que pudiesen garantizar una paz duradera. Sin embargo, aunque Wilson mismo atribuyó al derecho de autodeterminación el carácter de principio fundador de la paz futura, aquél poseía complejidades e inconcrecciones doctrinales no previstas por el presidente americano.

Es una opinión común que Wilson sería en cierto modo el padre del principio de autodeterminación nacional. En buena medida, además, el énfasis de Wilson en 1917 en

self-determination como un elemento central de la futura paz fue un producto en primer lugar de las exigencias estratégicas de la Guerra (necesidad de debilitar el Imperio austro-húngaro y de contrarrestar las iniciativas bolcheviques en sentido semejante). Sin embargo, y a pesar de las clásicas interpretaciones de A.Meyer o D.Geyer, es preciso resaltar que Wilson había ya formulado su concepto de autodeterminación mucho antes de 1917, y lo había usado siempre con el significado de "self-government", es decir, el principio del "consent of the governed".²⁸ Así lo hizo en varias intervenciones públicas en noviembre de 1915, mayo de 1916 y enero de 1917, en las que expresó la ideas más tarde subsumidas en el concepto *catch-all* de autodeterminación. Wilson adoptó el concepto de autodeterminación y lo utilizó en lugar del termino que hasta entonces había preferido, el de "self-government". Este último se concebía como un proceso continuo y que por lo tanto debía ser sinónimo de forma de gobierno democrática, es decir el "consent of the governed": la concepción anterior a la Guerra de autodeterminación por parte de Wilson "was thus a vague amalgam of what may be termed 'internal self-determination' (the freedom to chose one's own form of government), universal democracy, and the tutelage of primitive peoples toward ultimate self-rule".²⁹ En este contexto, la caída de los imperios multinacionales en nombre del principio de las nacionalidades no era contemplada aún por el presidente americano, con lo que ese concepto de "autogobierno" no implicaba noción general alguna de "autodeterminación externa" (external self-determination), es decir, el derecho de cada pueblo o nación a escoger su soberanía o Estado y a liberarse de una soberanía extranjera. Ambas ideas convergieron solamente como un resultado del estallido de la Guerra Mundial y de las circunstancias posteriores.

Wilson no poseía ninguna afinidad natural hacia el llamado principio de las nacionalidades, el cual fue utilizado durante la I Guerra Mundial en asociación o incluso identificación con el derecho de cada pueblo a decidir su destino. El principio de las nacionalidades se interpretaba como la esencia de la nación, "A 'nation' is the group held together by the principle of nationality", escribía un

28. Vid. P.Hamacher, *Woodrow Wilsons Idee vom Selbstbestimmungsrecht der Völker*, Phil.Dissertation, Universität Köln, 1955, y, más crítico, M.Pomerance, "The United States and Self-Determination. Perspectives on the Wilsonian Conception", *The American Journal of International Law*, n.20 (1976), 1-27.

29. Pomerance, "United States", *cit.*, p.6.

autor contemporáneo.³⁰ De este modo, nacionalidad se convertía en un concepto subjetivo que informa la nación y que la reviste con la demanda de autogobierno, con lo que autodeterminación se concebirá como el derecho y el poder de cada nación para fijar por sí misma las condiciones de su propia existencia política y cultural.

Una vez que la Guerra puso de relieve la cuestión de las nacionalidades "oprimidas" y que nuevos elementos habrían de superponerse al concepto wilsoniano de "self-government", las ambigüedades políticas e ideológicas de su doctrina se multiplicaron. Wilson comenzó a incluir, como un sinónimo del "consent of the governed", el "right of people to choose their own sovereignty and their own allegiance". Con ello, aunque el problema de la "external self-determination" cada vez se hacía más evidente, todavía no estaba aclarado si el "self" era sinónimo o no de la nación. A este respecto, "autodeterminación" no requería la coincidencia de los mapas etnográfico y político.

En enero de 1918, Wilson hizo públicos ante el Congreso de los Estados Unidos sus famosos 14 puntos, en los que, tras criticar a los bolcheviques por sus intentos de concluir una paz separada, exponía en líneas generales: abolición de los tratados secretos en política internacional, libertad de navegación en los mares, reducción de armamentos, ajuste imparcial de las reivindicaciones de los pueblos colonizados de acuerdo con los colonizadores, evacuación de Bélgica y del territorio francés por el ejército alemán, restituyendo a Francia Alsacia-Lorena; establecimiento de las fronteras de Italia de acuerdo con "clearly recognizable lines of nationality", autonomía para las nacionalidades de Austria-Hungría y Turquía, independencia para Polonia y constitución de una Sociedad de Naciones para el futuro. Como A.M.Smith señala, los 14 puntos respondían también a la necesidad coyuntural de "reassuring liberal opinion everywhere of the morality of the goals of the Allies and Associated Powers", tras la reunión de la Internacional Socialista en noviembre de 1917 -en la que expresó el rechazo a la guerra imperialista- y la publicación por parte de los revolucionarios rusos de los tratados secretos de la Entente: era preciso "moralizar" la guerra definitivamente.³¹ La reacción inicial de los Gobiernos aliados fue poco entusiasta e incluso negativa, mientras que la de la opinión pública europea fue entusiasta.

30. H.E.Barne, "National Self-Determination and the Problems of Small Nations", in S.P.H.Duggan (ed.), *The League of Nations. The principle and the practice*, Boston, 1919, 161-183.

31. D.M.Smith, "The Fourteen Points", in A.DeConde (ed.), *Encyclopedia*, cit., vol.II, 380-386.

Wilson había abrazado explícitamente en enero de 1917 la causa de la independencia polaca. Esto era debido, sin embargo, a factores meramente coyunturales, a saber: la importancia estratégica de Polonia en el mapa bélico -hasta entonces, oscilante entre la causa de la Entente o la Triple Alianza, en cuanto el territorio polaco estaba dividido entre Rusia y Austria-Hungría-³², y la influencia de la comunidad polaca emigrada en los Estados Unidos.³³ Para las demás nacionalidades sin Estado de Europa en conjunto, sin embargo, Wilson prescribió un en principio una garantía de "inviolable security of life, of worship, and of industrial and social development".³⁴ En sus 14 puntos, el objetivo fue cambiado: la intervención de los Estados Unidos se dirigiría a modificar la estructura del Imperio Austro-húngaro, en forma de una solución federal.

Sin embargo, ni la identidad del *self* ni qué era lo que había que "determinar" estaban claros (derechos de minorías, autonomía, independencia política, o independencia en la gestión y manejo de los asuntos exteriores...).

La acción decisiva de los líderes y organismos representativos de los propios movimientos nacionalistas resolvió finalmente la cuestión, imponiendo una política de *faits accomplis*. Los Estados Unidos (al igual que Gran Bretaña o Francia) mantuvieron su ambigüedad más o menos calculada hasta comienzos de 1918, debido a las esperanzas para alcanzar una paz separada con Austria-Hungría. Una vez que las tentativas llevadas a cabo en esta dirección acabaron en un completo fracaso, las potencias de la Entente decidieron por sí mismas jugar la carta del desmembramiento del Imperio Austro-Húngaro, aún sin establecer claramente, no obstante, los términos y condiciones según los que debía ser aplicado el principio de autodeterminación.

La política de las nacionalidades como nuevo factor.

Las propuestas de Wilson no sólo fueron, así, el resultado de una suerte de alineamiento idealista con la causa de las pequeñas nacionalidades. A.Ara ha revelado detalladamente hasta qué punto fue realista y oportunista la estrategia de la

32. Vid. A.E. Senn, "The Entente and the Polish Question, 1914-1916", *Jahrbücher für Geschichte Osteuropas*, 25: 1 (1977), 21-33.

33. Vid. J.O'Grady (ed.), *The Influence of Immigrants on Wilson's Peace Policies*, Univ. of Kentucky Press, 1967.

34. Mensaje al Senado del 22.1.1917.

política americana hacia Austria-Hungría más allá de la retórica y las formulaciones idealistas de Wilson. Solamente cuando el Departamento de Estado americano llegó a la conclusión de que el Imperio Austro-Húngaro no estaba dispuesto a establecer un Tratado de Paz separado con la Entente, los EE.UU. se decidieron a promover la causa de la independencia de las nacionalidades "oprimidas" del Imperio centroeuropeo.³⁵ En la adopción definitiva de esa política "pro-nacionalitaria" intervinieron así diversos factores: las influencias combinadas de las comunidades inmigradas de las nacionalidades centroeuropeas en los Estados Unidos (siendo en este aspecto sólo una excepción los irlandeses), los factores macropolíticos y estratégicos, y la influencia y consejos de algunos sectores del cuerpo diplomático estadounidense, sobre todo la Inquiry (y que culminó con la preparación de una entrevista entre Masaryk y Wilson a mediados de 1918), convenciendo al checo -con sus intermediarios- al presidente americano de apoyar a las pequeñas naciones en su lucha por la independencia.³⁶

Algo semejante podría ser afirmado respecto de la política seguida hacia las cuestiones de nacionalidad durante el conflicto por otros Estados de la Entente. Italia, p.ej., se orientó hacia la confraternización y apoyo de la causa de las nacionalidades del Imperio Austro-Húngaro tras la derrota militar de Caporetto (1915). En ese momento, fue formada una sección de propaganda específica, con fondos especiales destinados por parte del Estado italiano a la promoción de la llamada *Politica delle nazionalità*.³⁷ Para los intereses de Italia, sin embargo, era

35. A. Ara, *L'Austro-Ungheria nella politica americana durante la prima guerra mondiale*, Roma: Ed. dell'Ateneo, 1973. Igualmente, sigue siendo válido el clásico estudio de V.S.Mamatey, *The United States and East Central Europe 1914-1918. A Study in Wilsonian Diplomacy and Propaganda*, Princeton, N.J.: Princeton U.P., 1957. Este autor relativiza sobre todo la teoría de la "contraposición" consciente de los ideales de autodeterminación wilsoniano y soviético por parte de las nacionalidades de Austria-Hungría: "In 1918, however, the Austrian Slavs did not feel that they had to make an irrevocable choice between America and Russia. They did not even clearly distinguish between the aims of their respective propaganda. The question for them was not of accepting this or that set of doctrines, but of receiving concrete support for their struggle for independence" (216-217).

36. Vid. G.Kisch, "Woodrow Wilson and the independence of small nations in Central Europe", *Journal of Modern History*, XIX:3 (1947), 235-238. Vid. también H.W.V.Temperley, *A History of the Peace Conference in Paris*, London et alia: Oxford UP, 1969 [1920], vol.I, 198-200.

37. Vid. L.Tosi, *La propaganda italiana all'estero nella prima guerra mondiale. Rivendicazioni territoriali e politica delle nazionalità*, Udine: Del Bianco ed., 1977, especialmente 120-190. El compromiso de Italia con la causa de las nacionalidades, además de preparar el terreno para sus futuras reivindicaciones territoriales, pretendía borrar la "mala imagen" que en la opinión pública mundial había dejado su cambio inesperado de bando tras el estallido de la Guerra Mundial, alineándose con el bando

imposible abogar por el principio de autodeterminación de manera generalizada y coherente, por cuanto se comprometió a entrar en el conflicto al lado de los Aliados, entre otras razones, con el compromiso secreto de éstos de garantizarle ciertas anexiones territoriales a costa de poblaciones alógenas (eslovenos, tirolese...), el "Pacto de Londres" de 1915.³⁸ Por otro lado, los exiliados italianos del Imperio Austro-Húngaro apoyaban en una actividad de *lobbying* en el interior del país una orientación decidida de Italia a favor de la defensa del principio de las nacionalidades, contando para su campaña con intelectuales influyentes simpatizantes de la causa de los "pueblos oprimidos" como Giorgio Salvemini.³⁹ La necesidad de llevar a cabo una activa campaña de propaganda para "limpiar" la imagen de Italia en el exterior se complementó así con sus propios intereses territoriales, y con la presión desde el interior del país por parte de ciertos lobbies intelectuales y del naciente movimiento pro-SdN italiano⁴⁰: fue significativa así la celebración del *Conresso delle Nazionalità Oppresse* de Austria-Hungría en Roma en mayo de 1918, con paso definitivo hacia la afirmación de las nacionalidades del Imperio de formar Estados independientes, y en el que participaron también destacados personajes británicos que orientaban la política del Foreign Office en materia de nacionalidades, como W.Steed, y líderes de los diversos movimientos nacionalistas eslavos, como p.ej. el croata Trumbic. De todos modos, entre los acuerdos del

(Footnote continued from previous page)

aliado y abandonando la Triple Alianza. Vid. también A.Tamborra, "L'idea di nazionalità e la Guerra, 1914-1918", *Atti del XLI Convegno di Storia del Risorgimento italiano*, Roma: Istituto per la Storia del Risorgimento italiano, 1965, 177-291. Algunos propagandistas destacados de los derechos de las nacionalidades iban más allá en su idealismo: vid. p.ej. E.Conti, *La Guerra dei Popoli e la futura confederazione europea*, Milano: U.Hoepli, 1915.

38. La polémica entre los historiadores diplomáticos italianos alrededor de los puntos y condiciones del Tratado de Londres es extensa: pero parece ser que incluso Wilson conocía los términos del acuerdo, lo que explicaría su posición posterior ante la cuestión del Tirol meridional. Vid. D. Rossini, "Wilson e il patto di Londra nel 1917-18", *Storia contemporanea*, XXII: 3 (1991), 473-512.

39. Vid. R.Monteleone, *La politica dei fuorusciti irredenti nella Guerra Mondiale*, Udine: del Bianco, 1972.

40. Vid. p.ej. la colección *La Giovane Europa*, publicada en Catania bajo la dirección de Giorgio d'Acanda, y que incluía títulos referentes a prácticamente todas las "nacionalidades sometidas" de los Imperios Centrales y Turquía. Desde el n.6, esta "Raccolta di scritti intorno alle condizioni politiche, morali ed economiche dei popoli oppressi tendenti alla loro rigenerazione" se publicó en Florencia, bajo los auspicios del teórico del *meridionalismo*, U.Zanetti-Bianco: ejemplos de la colección fueron J.Destrée, *Il principio di nazionalità e il Belgio*, Catania: F.Battiatto ed., 1916; E.Vaina, *La nazione albanese* (1917), E.Stuparich, *La nazione ceca* [sic] (1915), C.Maranelli y G.Salvemini, *La questione dell'Adriatico* (1918).

Congreso -entre los que figuraba el compromiso por parte de los nuevos Estados de garantizar a sus minorías nacionales "il rispetto della loro lingua, della loro cultura e dei loro interessi morali ed economici"- no se incluyeron acuerdos fronterizos y territoriales, lo que dejaba una vía abierta al irredentismo italiano sobre la Dalmacia o Fiume.⁴¹ Será este punto, que cada vez entrará más en conflicto con los yugoslavos, lo que motive tras noviembre de 1918 la retirada de Italia de la defensa incondicional del principio de las nacionalidades y la adopción de la política clásica de *sacro egoismo* defendida por el primer ministro, Orlando (en oposición, p.ej., a Sonnino).

Gran Bretaña presentaba una dinámica mucho más compleja, por cuanto la interacción entre opinión pública organizada y política exterior presentaba un carácter mucho más abierto que en otros Estados de la Entente. En un principio, el asunto del reconocimiento y/o promoción del principio de las nacionalidades y el derecho de autodeterminación para las pequeñas naciones oprimidas de Austria-Hungría no fue contemplado en las primeras declaraciones de "War aims" del Gobierno de Su Majestad. En 1914, el Gobierno británico no estaba interesado en que triunfase el principio de *national self-determination* en Europa Central y Oriental: la política británica al respecto evolucionó, con todo, no como un resultado de especulaciones teóricas, sino tras un largo proceso de diálogo e interinfluencia entre el Gobierno y el Foreign Office, por un lado, y las organizaciones representativas de las nacionalidades centroeuropeas, por otro. Estas relaciones se basaban en el deseo de la diplomacia británica de emplear las nacionalidades como un arma de guerra, pero no en el más mínimo interés idealista de Londres en la autodeterminación de las pequeñas naciones: cómo podría Gran Bretaña conciliar la defensa de tal principio con la negación de la soberanía a Irlanda o los Dominios británicos, p.ej., por no hablar de los problemas menos acuciantes de Escocia y Gales?. Como Calder afirma, "In November 1918 the government's stance on the issue of national self-determination was, therefore, not the product of calculations of the long-term political advantages for Britain of the reorganization of Eastern Europe but instead the product of numerous

41. Sobre este congreso, vid. Tosi, op.cit., 168 ss., y Monteleone, op.cit., 169 ss. Sobre la influencia de las relaciones con italianos y británicos en las estrategias de los nacionalismos eslavos cara a la formación definitiva del Estado yugoslavo, vid. B.Salvi, *Il movimento nazionale e politico degli sloveni e dei croati. Dall'Illuminismo alla creazione dello Stato Jugoslavo (1918)*, Trieste: ISDEE, 1971, especialmente 189-224.

decisions made to solve immediate problems in the conduct of the war".⁴² Por el contrario, la diplomacia británica adoptó una posición de "wait and see", mientras los exiliados políticos checos, polacos o yugoslavos establecieron su propio tejido de agencias y oficinas de propaganda en Londres y América, y desarrollaron una consciente actividad de apoyo del esfuerzo bélico de la Entente en calidad de fuerzas auxiliares (para servicios de información, espionaje, etc.), mientras al mismo tiempo articularon una red de contactos con funcionarios y "officials" del Foreign Office, ganándose a muchos de ellos para su causa.⁴³ En este contexto, la actividad de algunos intelectuales, en buena parte historiadores expertos en los problemas de nacionalidades de Europa Central y Oriental sirvió de eficaz intermediario, en cuanto muchos de ellos, p.ej. Seton-Watson o Whickham Steed, eran colaboradores a su vez del "Political Intelligence Department".⁴⁴ Seton-Watson, sin ir más lejos, en su folleto de 1915 *What is at stake in the War* sintetizaba las ideas de su grupo *New Europe*, argumentando que la victoria de la Entente debería aparejar la disgregación de Turquía y Austria-Hungría, con lo que Alemania podría ser contrarrestada en Europa Central, y porque solamente así se podría edificar la nueva Europa soñada por los pacifistas:

"...The great war is a hideous proof that the policy of racial dominance and forcible assimilation is morally bankrupt, but through its long-drawn-out horrors we believe that more than one dream of national unity and liberation will be realised, and that those racial minorities whose separate existence reasons of geography and economics render impossible, will attain guarantees of full linguistic and cultural liberty"⁴⁵

Tanto Steed como Seton-Watson eran ardientes defensores de una trilogía que creían realizable: democracia liberal, nacionalismo de las "pequeñas naciones", y formación

42. K.R.Calder, *Britain and the Origins of the New Europe, 1914-1918*, Cambridge: Cambridge U.P., 1976.

43. *Ivi*, cap.I.

44. Vid. R. y H. Seton-Watson, *The making of a new Europe*, cit., y N.J.Miller, "R.W.Seton-Watson and Serbia during the reemergence of Yugoslavism, 1903-1914", *Canadian Review of Studies in Nationalism*, XV:1-2 (1988), 59-69. Sobre la actividad de Steed, vid. H.Hanak, *Great Britain and Austria-Hungary during the First World War. A Study in the Formation of Public Opinion*, London: Oxford U.P., 1962, 11-35, y sus propias memorias, *Through Thirty Years*, New York: Doubleday, Page and Co., 1924, 2 vols.

45. Seton-Watson, *What is at Stake in the War*, London: Oxford U.P., 1915, p.70. Al año siguiente, Seton-Watson ya expone su "plan" de reorganización nacional de Europa Centro-oriental para contrarrestar el imperialismo germánico-habsbúrgico: era precisa la unificación de los eslavos del Sur, la constitución de un Estado checo y otro polaco, y reducir a Hungría a su núcleo magiar, así como reintegrar a Rumanía todos los territorios rumanos. Vid. R.W.Seton-Watson, *German, Slav and Magyar*, London: Williams and Norgate, 1916.

de una Sociedad de Naciones, y la nueva Europa en la que soñaban, juntamente con los líderes de nacionalidades con los que estaban en contacto compartían o parecían compartir tales creencias.⁴⁶ Así, en las páginas del órgano parisino de los nacionalistas checos, *La Nation Tchèque*, el miembro del Comité Yugoslavo J. Banjanin asociaba en esa nueva Europa la liberación de las nacionalidades de Austria-Hungría y la formación de una Sociedad de Naciones, "La création de la Société des Nations a pour condition primordiale la libération des nationalités opprimées"⁴⁷. Pero durante la Guerra, la política oficial británica no dio pasos cara a la aceptación oficial de las reivindicaciones de los *émigrés*, sino que "the cooperation which resulted from this policy led to complex relations between the government and the nationality organisations which created the context in which British policy on national self-determination developed".⁴⁸

Así, Lord Asquith se refería en sus mítines durante 1914 a la "sanctity of the Treaties, the public law of Europe" y, sobre todo, los "rights of small states". Eso era también un signo de la interpretación ideológica dada al conflicto bélico por los liberales ingleses, tendiente a moralizar los fines británicos al enviar sus tropas a las trincheras del continente. Pero cuando Asquith utilizaba el término "naciones" o "nacionalidades", se refería siempre a los pequeños Estados como Bélgica, Holanda, Suiza, Grecia...⁴⁹ Lloyd Georges afirmaba incluso que para Gran Bretaña "it was a war of protection for weak nations against arrogant and aggressive militarism and not a war of liberation of oppressed races".⁵⁰ Churchill se pronunció en el mismo sentido: si Gran Bretaña vencía, Europa debería ser reordenada "as far as possible

46. Hanak, op.cit., p.33. Años después, E.Benes recordaría cómo las conferencias y actividades de los exiliados políticos checos en Londres tuvieron un "political success, from our point of view precisely because of the interest shown in British political and intellectual circles" (E.Benes, "The Problem of the Small Nations after the World War", *The Slavonic Review*, vol.IV:2 (1925), 257-277). Vid. también el propio testimonio de Seton-Watson, *Masaryk in England*, Cambridge: Cambridge U.P., 1943, y el del mismo Masaryk en *The New Europe*, London, 1918.

47. J. Banjanin, "Les nationalités opprimées et les Alliés", *La Nation tchèque*, n.1-2 (IV), 1918, 29-33.

48. Calder, *Britain*, cit., p.12.

49. No obstante, Lord Asquith llegó a afirmar en un discurso pronunciado en Dublín en 1915 que en un futuro Tratado de Paz "in all rearrangements of territory that may be necessary the consent of the inhabitants of the territory shall be obtained in some fair genuine and appropriate manner: the aim being kept in view that so far as possible national sentiment shall go along with political allegiance". Draft circular being an abstract of a speech made by H.H.Asquith in Dublin, 25.9.1925 [Dickinson Papers/C.402].

50. L.George, *The Truth about the Peace Treaties*, London, 1930 (citado por Calder, op.cit., p.16).

with regard to the principle of nationality".⁵¹ Sin embargo, Churchill solamente manifestó su creencia en que el principio de las nacionalidades era una línea directora conveniente para trazar fronteras políticas en áreas en las que intereses británicos particulares o de relevancia no eran afectados. En cierto modo, se aceptaba también que el principio de las nacionalidades constituía una garantía conveniente para mantener la paz y la estabilidad en el Continente en un futuro.

No obstante, defender la aplicación del "principio de las nacionalidades" para algunas zonas no significaba lo mismo que adoptar el derecho de autodeterminación como principio político director de la política británica. Mientras el primero podía ser aplicado de manera limitada y puntual para resolver crisis o ajustes menores de fronteras, el segundo implicaba una reordenación y revolución completa en el mapa de Europa, algo a lo que Gran Bretaña no estaba dispuesta al acabar el conflicto.⁵²

Algunos sectores de la opinión pública británica eran favorables a la idea de la autodeterminación de los pueblos, en la más pura tradición del liberalismo de J.S. Mill y Gladstone. Pero, si Churchill, Grey y Lloyd George individualmente expresaban ciertas simpatías hacia algunos nacionalismos, eso tampoco implicaba que el Foreign Office tuviese intención política alguna de seguir una línea de apoyo a la aplicación del derecho de autodeterminación hasta en las fases finales del conflicto, cuando de hecho los movimientos nacionalistas del Imperio austro-húngaro demostraron que eran capaces de proclamar su independencia con apoyo popular, bajo la complacencia de las cancillerías -eso sí- de la Entente. De cualquier modo, un factor interesante es digno de mención: la actividad coordinada y casi "conspiratoria" de los exiliados representantes de esos movimientos nacionalistas podía producir un cambio positivo de actitud por parte de la diplomacia británica hacia las demandas de autogobierno de los pueblos de Austria-Hungría y su reconocimiento en el plano diplomático de los hechos consumados una vez que las circunstancias internacionales lo hacían posible.

Por otro lado, el Gobierno británico era igualmente consciente de que la proclamación del derecho de *self-determination* poseía una cierto poder de atracción para la izquierda británica (p.ej., la positiva actitud hacia el mismo de las plataformas de opinión pública como la Union of Democratic Control, vid. infra).

51. Citado en *ivi*, p.35.

52. Vid. Great Britain, Admiralty, *Nationalities and national movements during the War*, London: HMSO, November 1918.

Asimismo, los *ruling-circles* de la política británica estaban al tanto y estaban ciertamente alarmados por las consecuencias que la proclamación del derecho de autodeterminación por parte de los bolcheviques en noviembre/diciembre de 1917 podía tener⁵³, especialmente en lo que se refería a su llamamiento a la emancipación de los pueblos coloniales. Se consideró por parte del Foreign Office que era necesaria una reacción rápida, ya que se suponía igualmente que la opinión pública mundial habría de ejercer un considerable papel e influencia en el futuro. El Imperio británico era especialmente temeroso del impacto de la proclamación del derecho de autodeterminación sobre sus colonias, especialmente Chipre (donde el grado de conciencia política era particularmente alto). En consecuencia, Lloyd George sugirió que las referencias a la autodeterminación dentro de los objetivos de guerra de Gran Bretaña se delineasen de modo que solamente fuesen aplicables al futuro *peace settlement* en Europa, las colonias alemanas y Turquía: una suerte de autodeterminación *controlada*.⁵⁴

En el caso francés, se ha de notar que, como en Gran Bretaña, la opinión pública de tendencia liberal adoptaba una posición mayoritariamente pronacionalidades "oprimidas", y además, la persistente reivindicación sobre Alsacia-Lorena era perfectamente encuadrable dentro de la defensa general del principio de autodeterminación. Un ejemplo claro será la existencia desde 1912 de la Union des Nationalités, con ciertos apoyos e influencias entre la opinión pública y "lobbies" intelectuales. Durante el conflicto, y a imitación del PID británico, fue creado el *Comité National d'Études Politiques et Sociales* por Leon Bourgeois, con participación especialmente de la izquierda y los radicales: a partir de éste, los principios wilsonianos y la creencia firme en una necesaria Sociedad de Naciones penetraron desde mayo de 1916, si bien la actividad oficial desplegada en lo relativo a la propaganda a favor del principio de las nacionalidades fue menor que la británica.⁵⁵ No así las esperanzas depositadas por parte de amplios sectores de la opinión pública y de los exiliados políticos de las nacionalidades "oprimidas".⁵⁶

53. Vid. el texto de estas resoluciones en V.I.Lenin, *On the Foreign Policy of the Soviet State*, Moscow: Progress Publishers, 1975, 215-216.

54. H.V.Rothwell, *British War Aims and Peace Diplomacy, 1914-1918*, Oxford: Clarendon Press, 1971, 288-291.

55. Vid. D.Stevenson, *French War Aims against Germany 1914-1919*, Oxford: Clarendon, 1980, 37-38 y 46-47.

56. Vid. L.Reyrault, *Les Nations opprimées en appellent au peuple français et à ses alliés*, Sceaux: Impr.Charaire, s.f.

Los diferentes puntos de vista y conceptos alrededor del derecho de autodeterminación se confrontaron finalmente en las negociaciones de paz de París en 1919. Las diversas organizaciones pacifistas y pro-Sociedad de Naciones (como la League to Enforce Peace, la League of Nations Union, o la Union of Democratic Control) combinaron y prácticamente identificaron las demandas de autodeterminación con las de control democrático de la política exterior y fin de la diplomacia secreta: la UDC, p.ej., estaba a favor de una aplicación *razonable* del principio de las nacionalidades y del derecho de autodeterminación, si bien en sus "Cardinal Points" de 1914 establecía que "No province should be transferred from one Government to another without the consent by plebiscite of the populations of such province". Eso, y la proclamación idealista de los fines de guerra de la Entente por parte de Wilson, aceptada implícitamente por el resto de los vencedores, imponía diferentes normas del juego en la Conferencia de Versalles. Las discusiones sobre cambios de fronteras y cuestiones étnico-territoriales habrían de tener lugar "a la luz del día" y estar fundamentadas en principios aceptables por la opinión pública.

El problema venía dado, en principio, por una espinosa cuestión: cómo determinar las nuevas fronteras, y de acuerdo con qué criterios (raza, áreas de población, etc.)?. Ya que el reconocimiento diplomático de su independencia fue concedido, en la práctica, a comités de exiliados que representaban naciones todavía dominadas, hasta qué punto estos comités eran representativos de los pueblos cuyos intereses afirmaban defender?. Qué método era el más adecuado para trazar las nuevas fronteras: la celebración de plebiscitos, o el examen de las áreas en disputa por parte de comisiones de expertos?.

Wilson parecía ser bastante escéptico acerca de la utilidad de los plebiscitos. La cuestión de la Alta Silesia era un ejemplo de las dificultades existentes para determinar la real significación y utilidad del método plebiscitario, el grado de concienciación política preciso por parte de las poblaciones en cuestión para dar plena representatividad a los resultados de las elecciones pasadas, y que valor había de otorgarse a los deseos de una comunidad de colonos. La identificación del *self* en *self-determination* no se determinaba solamente por el espacio geográfico, sino también por el tiempo. Así, en Alsacia-Lorena no se llevó a cabo ningún plebiscito, en parte por considerarse que la incorporación relativamente reciente de la región al Reich en 1871 no dejaba lugar a dudas de su carácter francés. Y donde fueron celebrados plebiscitos, la cuestión de cómo llevarlos a cabo y cómo interpretar sus resultados (por distritos? por municipios?) suscitó de nuevo vivas polémicas.

Así pues, definir el *Self* constituía en síntesis el problema real que latía tras la afirmación entusiástica del derecho de autodeterminación. Como Cobban argumenta, el principio de autodeterminación no fue nunca considerado en Versalles como un principio de pleno derecho. Por el contrario, "practically every one, including Wilson himself, recognised that self-determination could only be applied with due regard to the circumstances".⁵⁷ Autodeterminación sería combinado con otros principios como el respeto de la integridad territorial de los Estados y a la independencia política de los Estados existentes; y, en este aspecto, con el principio de la igualdad de los Estados.

Wilson pretendía resolver el dilema combinando el principio de integridad territorial con la posibilidad de una especie de "sanción internacional" para movimientos secesionistas. Tal posibilidad fue considerada por el presidente americano en su borrador final del tratado fundacional de la Sociedad de Naciones, en el que estaba contemplada una cierta posibilidad de secesión por parte de un colectivo humano o grupo nacional que así lo deseara. Pero tal cláusula nunca llegó a ser incluida: la única solución conciliadora que tras largas negociaciones fue posible adoptar fue la formación de un sistema internacional de protección de minorías (aunque éste tampoco fue aplicado de manera universal).

El desarrollo de la Conferencia de Paz de París evidencia algunas de esas contradicciones y cuestiones candentes: falta de consistencia del principio de autodeterminación, consideraciones estratégicas diferentes, equilibrio entre ideales y deseos expansionistas por parte de algunos Estados (especialmente, Italia).⁵⁸ Los criterios aplicados por la Conferencia de Paz, generalmente, consistieron en dejar la determinación de la nacionalidad de áreas en litigio, no a las poblaciones directamente afectadas, sino al criterio de comisiones territoriales. Cuando los expertos de los Estados Unidos y los de los Estados europeos de la Entente se enfrentaban con la determinación práctica de una nacionalidad en una zona disputada, generalmente aplicaron el "language test", o sea, el criterio lingüístico como

57. A. Cobban, *The Nation State and National Self-Determination*, London: Collins, 1969, p. 146.

58. Sobre el desarrollo y discusiones políticas de la Conferencia de Paz de Versalles existe una ingente bibliografía. Podemos destacar A. Walworth, *Wilson and his peacemakers. American diplomacy at the Paris Conference 1919*, New York/London: Norton & Co., 1986, especialmente 221-241; N.G. Levin, *Woodrow Wilson and World Politics: America's response to war and revolution*, London: Oxford U.P., 1970, y S. Tillman, *Anglo-American Diplomacy at the Paris Peace Conference of 1919*, Princeton: Princeton U.P., 1961. Para una descripción minuciosa, vid. Temperley, *A History*, cit.

principal indicador del carácter nacional. Los ejemplos occidentales, paradójicamente (p.ej., el del País de Gales) fueron tenidos en cuenta, mientras que los expertos británicos creyeron que "the choice of nationality does not follow of necessity the language line".⁵⁹ Paton (experto británico) incluso afirmó que "What really matters is the will of the people and their natural affinities, not the linguistic subtleties of pedantic grammarians".⁶⁰ El idioma se consideraba, así, por los polacos como un criterio poco convincente (y así, de paso, rechazaban el basarse en las estadísticas alemanas anteriores a 1914, basadas únicamente en indicadores lingüísticos), mientras las observaciones alemanas a las propuestas de paz aliadas replicaban que el hecho de que existiesen grupos de población de lengua polaca dispersos en Prusia Oriental era "a matter of no importance, since this phenomenon can be observed even in the oldest national states; one needs only to point out the Bretons, Welsh and Basques".⁶¹ Los expertos alemanes, además, no aceptaban sus propios censos de población basados en el idioma (pues según éstos, existiría una mayoría polaca en Alta Silesia, p.ej.): en su opinión, era más legítimo tener en consideración la lengua de uso culto y de "intercourse" -es decir, en esos casos, el alemán- que la lengua materna o *Umgangssprache*, restringida al ámbito familiar y local, siendo aplicable en este caso el mismo criterio de pertenencia a la nación alemana que el que permitía asignar a los galeses a la nacionalidad británica, p.ej.

Otro criterio considerado como "further test of nationality affiliation" en las regiones orientales de Alemania eran los resultados de las elecciones al Reichstag: el hecho de que algunas demarcaciones o distritos habían elegido diputados polacos en 1912, o incluso en comicios anteriores, fue proclamado como una prueba de la nacionalidad polaca de esos distritos por parte de los expertos polacos, en cuanto además las elecciones constituirían una suerte de "plebiscito oficioso" que manifestaba el rechazo de los habitantes al Estado alemán.

Un problema adicional fue cómo determinar la nacionalidad a través de los orígenes y pertenencia *racial* de la población, especialmente en zonas de poblamiento

59. F.W. Kaltenbach, *Self-Determination 1919. A Study in Frontier-making between Germany & Poland*, London: Jawolds Publ., s.d. [1938], p.12.

60. Citado en *ivi*, p.14. En todo caso, semejantes dilemas se planteaban a la hora de establecer las fronteras de Rusia, con marcados contrastes de criterios entre Wilson, Lansing y House. Vid. L. Killen, "Self-Determination vs. Territorial Integrity. Conflict within the American Delegation at Paris over Wilsonian Policy toward the Russian Borderlands", *Nationalities Papers*, n.10 (1982), 65-79.

61. *The German Counter Proposals to the Paris Peace Conference*, Berlin: Auswärtiges Amt, 1919, p.188.

mixto. Los polacos arguyeron entonces el criterio de la nacionalidad confesional, e incluso algunos propagandistas, como el profesor polaco Siemienski intentaron convencer a los expertos de la Entente de que mientras el idioma polaco era generalmente sinónimo de nacionalidad polaca en las provincias alemanas, no habría de ser considerado así en las regiones rutenas (ucranianas), donde lo que primaría sería el catolicismo de los habitantes. Por el contrario, el etnólogo francés M.de Martonne consideró que los rutenos, como los bielorrusos, deberían en base a su confesión religiosa, ser considerados como nacionalidades diferentes de los polacos.⁶²

De este modo, aunque el ayudante de Wilson, el coronel House, escribió a su retorno de París que "in spite of unfortunate mistakes in detail, it remains true that for the first time in History Europe enjoys a natural political map, or, at least, a fair approximation to it",⁶³ otros autores (aparte de Lansing) concluyeron que la Conferencia de Paz fracasó en establecer las condiciones para una paz duradera: Mamatey, p.ej., afirmaba que "under the guise of 'hallowed principles', Germany was to have been weakened and made impotent for decades to come", ya que "the thesis of Nationality, insofar as it figured in the Peace at all, was used in every case against Germany".⁶⁴

Kaltenbach era mucho más preciso en sus críticas en 1938 al resultado de la Conferencia de Paz. En su opinión, *Self-determination* requería dos condiciones previas para ser aplicada: 1) que un pueblo determinado hubiese desarrollado una conciencia definida de pertenecer a una nacionalidad particular, y 2) que este pueblo fuese plenamente consciente de lo que quería.⁶⁵

El caso de los alemanes de los Sudeten era, obviamente, muy claro. Pero esto no era así para pueblos que habitaban a lo largo de una "frontera cultural" donde dos civilizaciones se encontraban y habían incluso luchado por su supremacía durante siglos. Elementos como el "well-being" deberían ser considerados como cruciales en

62. Kaltenbach, *Self-Determination*, cit., p.37.

63. Vid. C.Seymour (ed.), *The Intimate papers of Colonel House*, Boston/New York: Houghton Mifflin, 1926, vol.I, p.85. Sobre el papel de House como mediador en la conferencia, vid. el exhaustivo estudio de I.Floto, *Colonel House in Paris. A Study of American Policy at the Paris Peace Conference 1919*, Aarhus: Universitetsforlaget, 1973.

64. Mamatey, op.cit., p.215.

65. Kaltenbach, op.cit., p.23.

formar el sentimiento de nacionalidad en un pueblo fronterizo. Los plebiscitos no siempre se mantuvieron como el mejor criterio para la aplicación de la nacionalidad, y así p.ej. Mamatey era de la opinión de que habrían debido tener lugar solamente después de que las pasiones de la guerra hubiesen amainado, para asegurar que los habitantes de las regiones fronterizas expresaban su sentimiento nacional con plena conciencia.

Otra crítica dirigida hacia el derecho de autodeterminación fue que su aplicación podría en adelante amenazar la seguridad de un Estado, esto es, la preservación de las fronteras e integridad de una Nación(-Estado) precederá al principio de la autodeterminación de una parte de esa nación. Así, los expertos británicos y americanos en cuestiones territoriales eran conscientes de estar en una posición delicada cuando abogaban por la aplicación de un principio a los territorios alemanes, que no aplicarían a sus propios Estados.

En consecuencia, la Conferencia de Paz manifestó una olímpica ignorancia de las consideraciones sobre la naturaleza de la "nacionalidad" y de los criterios para determinarla. O bien decidirán desdeñarla totalmente. Así, si la aplicación del principio plebiscitario podría haber sido el procedimiento más imparcial para llevar a cabo esa determinación de "national allegiances", la conferencia decidió unilateralmente en muchos casos determinar la nacionalidad de un territorio de acuerdo con criterios de lengua o raza. En áreas como Alta Silesia, el carácter mixto y disperso de su población llevaba a interpretaciones diferentes por parte de alemanes y polacos en lo que se refería a su nacionalidad. La concepción imperante en las comisiones territoriales, sin embargo, de raigambre francesa, decidió que la población de la Alta Silesia era polaca y que debería en consecuencia unirse al Estado polaco, sin consultar mediante un plebiscito a la población.

El propio Wilson estaba apegado de manera especial a los compromisos político-estratégicos suscritos antes del armisticio (como los pactos secretos con Italia). En su mensaje al Congreso de febrero de 1918, estableció cuatro puntos para garantizar que: 1) pueblos y regiones no serían transferidos sin más de una soberanía a otra; 2) cada caso sería tratado de forma particular, y resuelto con justicia; 3) que cada reordenación territorial debería ser llevada a cabo "in the interest of and for the benefit of the populations concerned"; 4) que "all well-defined national aspirations

shall be accorded the utmost satisfaction that can be accorded them".⁶⁶ Ciertamente es, según Seymour, que los delegados americanos tuvieron muy presente el principio de autodeterminación nacional en la medida de lo posible, pero también que los británicos adoptaron una posición mucho más negativa. Por lo tanto, los expertos americanos impusieron a los alemanes, p.ej., llevar a cabo una consulta plebiscitaria en Schleswig-Holstein.

Ya que Polonia había obtenido su independencia, y en los 14 puntos de Wilson se había estipulado que el Estado polaco debería estar formado por territorios "inhabited by indisputably Polish populations", la clave residía en cómo determinar el carácter polaco de esos territorios. Después de que Wilson llegó a París, sin embargo, fue inclinado a la opinión de que el sentimiento nacional polaco no debía ser determinado consultando a las poblaciones disputadas, sino por medio de expertos que manejarían mapas etnográficos y estadísticos. Los británicos, por su parte, argumentaron en favor de la creación de un corredor que uniese la ciudad de Dantzig con el resto de Polonia, en nombre de la viabilidad del nuevo Estado, pero en general se mostraron mucho más favorables a la celebración de plebiscitos, tanto en la frontera germano-polaca como en Alsacia-Lorena. Los expertos americanos, sin embargo, intentaron justificar la anexión de esa región por parte de Francia, basándose en que el acuerdo de 1871 había constituido, precisamente, una clara violación del principio de autodeterminación.

Los alemanes aceptaron tácticamente los principios de los 14 puntos de Wilson, en sus observaciones al proyecto de tratado de Paz de mayo de 1919.⁶⁷ Así, Alemania podría al menos convocar un plebiscito en áreas disputadas como la Bohemia alemana, Alsacia-Lorena, etc.

El apoyo británico al principio de autodeterminación en París fue solamente reticente. Los británicos estuvieron siempre dispuestos a una aplicación moderada del mismo, en cuanto no llegase a afectar a sus colonias (India, Malta, Egipto, Chipre), y especialmente a Irlanda.

En lo que se refiere a la posición francesa, la actividad llevada a cabo por los hombres de Estado franceses solamente demostró que Francia jugaba la carta de la autodeterminación para reforzar la posición estratégica del Estado galo y la de sus

66. Cit. en D.M. Smith, *Fourteen points*, cit. Vid. también Temperley, *A History*, cit., vol. I, 192-198.

67. Op.cit.

aliados en Europa Oriental.⁶⁸ Pierre Tardieux y los restantes miembros de la delegación francesa no permitieron en ningún momento que sentimiento alguno de fidelidad a un principio abstracto de justicia interfiriese con la política francesa de fortalecer a sus futuros aliados en el Este a lo largo de la frontera con Alemania.⁶⁹ En consecuencia, Francia apoyó la inclusión de los alemanes de los Sudeten en Checoslovaquia únicamente en base a razones de índole económica y estratégica, llegando a convencer al mismo Wilson.⁷⁰

Los italianos, por su parte, fueron mucho más cautelosos en París.⁷¹ Sus reivindicaciones en el Tirol y el Adriático difícilmente podían ser atendidas en nombre del principio de autodeterminación, y solamente presionando entre bastidores y haciendo valer los acuerdos de Londres de 1915 pudieron finalmente persuadir a la reticente delegación americana para aceptar la cesión del Tirol del sur a la soberanía de Roma.⁷² El argumento estratégico y de la "frontera natural" del Brennero, lo que permitiría a su vez a Italia guardar parte de su potencial militar para proteger sus colonias, acabó prevaleciendo sobre la voluntad de los habitantes germanófonos del Tirol del Sur. Pero los italianos no obtuvieron de la Conferencia de Paz, en contrapartida, las concesiones territoriales en Dalmacia y Fiume que esperaban obtener, lo que será causa de posteriores aventuras expansionistas por parte de los irredentistas italianos (v.gr., D'Annunzio).

El caso más complicado fue, probablemente, la delimitación de las fronteras de Polonia con Alemania, en lo que los Aliados se mostraron mucho más flexibles con las reivindicaciones polacas: era necesario crear un fuerte Estado "tapón" entre la Rusia soviética y la derrotada pero poderosa Alemania, que además tuviese garantizada su

68. Vid. P.S. Wandycz, *The twilight of French eastern alliances, 1926-1936*, Princeton, N.J.: Princeton U.P., 1988.

69. Kaltenbach, *Self-Determination*, cit., 60-63.

70. Ivi, 65-66. Extensamente, vid. K.Rabl, "Saint Germain und das sudetendeutsche Selbstbestimmungsrecht", in Göttinger Arbeitskreis (Hrsg.), *Das östliche Deutschland. Ein Handbuch*, Würzburg: Holzner, 1959, 885-930.

71. Vid. en general R.Albrecht-Carrie, *Italy at the Paris Peace Conference*, New York: Anchor Books, 1963.

72. Vid. C.Seymour, "Woodrow Wilson and Self-Determination in the Tyrol", *The Virginia Quarterly Review*, 38:4 (1962), 567-587.

supervivencia económica y estratégica.⁷³ Los polacos llegaron a aducir que los colonos alemanes en Posen y Prusia Oriental eran solamente un resultado de una política de colonización sistemática por parte del Gobierno Prusiano, y que por ello su opinión carecía de legitimidad. Clemenceau mismo se oponía a la celebración de un plebiscito en la Alta Silesia, por razones económico-estratégicas (la presencia de minas de carbón y factorías metalúrgicas en la región, que habrían de ser vitales para la economía polaca), y sorprendentemente Wilson llegó a compartir este punto de vista. En algunas áreas de la frontera de Prusia Oriental, p.ej., las habitadas por los Masurianos, cercanos a los polacos por lengua y características étnicas, pero de religión protestante, tuvieron lugar varios plebiscitos, que arrojaron un resultado favorable a Alemania. Más hacia el Oeste, en la región de Pomerania, se intentó alcanzar una frontera etnográfica: así, la frontera histórica entre Pomerania y Prusia Occidental permaneció intacta. Un semejante principio de relatividad según intereses y criterios podría ser afirmado respecto de la disputa entre Checoslovaquia y Polonia del territorio de Teschen. La Comisión Aliada encargada del estudio de esta cuestión informó en mayo de 1919 que la población "would like to remain independent or German", pero igualmente que "they are at base Poles by race and language".⁷⁴ En consecuencia, y a requerimiento de la Comisión, la región fue entregada a Polonia sin mediar el consentimiento explícito de sus habitantes a través de un plebiscito. Semejantes argumentos se manejaron para delimitar la frontera sur del Estado polaco. Ese fue el caso de la Galitzia Oriental, habitada mayormente por ucranianos y rutenos, y que preferían el alineamiento con Austria -tras la fugaz República Ucraniana de 1919- como "protección" contra los polacos, habiendo establecido incluso un Gobierno autónomo. La situación se complicaba aún más por la intromisión en la disputa armada entre ucranianos y polacos de los ucranianos de Rusia, a su vez en lucha contra los bocheviques, y que habían proclamado el derecho a la unión entre los ucranianos occidentales y los orientales. Polonia se negó sistemáticamente a reconocer el carácter étnico ucraniano de la región, y además defendían su

73. Vid. H.I. Nelson, *Land and Power. British and Allied Policy on Germany's Frontiers 1916-19*, London: Toronto, 1963, especialmente cap.III (53-87); K.Lundgreen-Nielsen, *The Polish Problem at the Paris Peace Conference. A Study of the Policies of the Great Powers and the Poles, 1918-1919*, Odense: Odense U.P., 1979; B.Koszel, "Nationality Problems in Upper Silesia, 1918-1922", in P.Smith (ed.), *Ethnic Groups*, cit., 211-233; R.Blanke, "Upper Silesia, 1921: the case for subjective nationality", *Canadian Review of Studies in Nationalism*, vol.I:2 (1974), 241-260; H.Rosenthal, "National Self-determination: the example of Upper Silesia", *Journal of Contemporary History*, 7 (1972), 231-241.

74. Kaltenbach, *Self-determination*, cit., p.43.

incorporación por razones puramente estratégicas. Las potencias aliadas, por su parte, accedieron a las demandas polacas, otorgando a Varsovia un mandato temporal de 25 años tras largas negociaciones, no sin antes exigir, a insistencia de los británicos, que los habitantes de la región gozasen de ciertas garantías de protección de su lengua y cultura.⁷⁵

El desarrollo de las negociaciones nos lleva a la paradoja relativa de que Alemania podía aparecer, a la luz de sus observaciones al borrador de Tratado de Paz de mayo de 1919, como la defensora más coherente del principio de autodeterminación nacional, y ello preludiará la apelación recurrente a la defensa de tal principio en la República de Weimar por parte de los protagonistas y sectores políticos más insospechados (desde la izquierda a la derecha *völkisch*).

La independencia de Lituania fue obviamente el resultado de la actividad y desarrollo del movimiento nacional lituano, pero la delimitación definitiva de sus fronteras con Polonia y Alemania fue llevada a cabo con la participación de las potencias de la Entente. A Lituania le fue atribuida una parte de Memel en base a razones igualmente económico-estratégicas, en orden a garantizar su viabilidad futura.⁷⁶

En la Carintia austríaca, habitada en buena parte por eslovenos y croatas, fue celebrado un plebiscito en las zonas en las que la "germanidad" de la población se presentaba como dudosa, en agosto de 1920.⁷⁷ Igualmente, algunas áreas de Eslovaquia habitadas por población magiar fueron atribuidas por la Conferencia al Estado checoslovaco, que recibió también los distritos habitados por los rutenos (la Rusia sub-carpática), con la condición sin embargo de que la región debía gozar de la mayor autonomía posible dentro de Checoslovaquia.⁷⁸ Sin embargo, las potencias aliadas

75. L.J.Orzell, "A 'hotly disputed' issue: Eastern Galicia at the Paris Peace Conference, 1919", *The Polish Review*, XXV:1 (1980), 49-68.

76. Vid. E.Sundbäck, "Finland, Scandinavia and the Baltic States Viewed Within the Framework of the Border State Policy of Great Britain from the Autumn of 1918 to the Spring of 1919", *Scandinavian Journal of History*, 16:4 (1991), 313-334.

77. Vid.A.Suppan, "According to the Principle of Reciprocity: the Minorities in Yugoslav-Austrian Relations 1918-1938", in P.Smith (ed.), *Ethnic Groups*, cit., 235-273. Desde un punto de vista más jurídico, F.Ermacora, "Die Volksabstimmung 1920 in Kärnten als Modell der Anwendung des Selbstbestimmungsrechts in der Völkergemeinschaft", in VV.AA., *Festschrift für Franz Hieronymus Riedl*, Wien: Braumüller, 1971, 109-125.

78. Vid. el sólido estudio de P.Magocsi, *The shaping of a national Identity. Subcarpathian Rus'*, Cambridge (Mass.): Harvard U.P., 1978.

rechazaron la posibilidad de otorgar a los sorabos de Lusacia y a los Checos de Austria un estatus de autonomía dentro de sus respectivos Estados.

Rumanía fue tratada con menos indulgencia por la Conferencia de Paz. Su situación era diferente: varios tratados secretos durante el conflicto le habían garantizado una serie de concesiones territoriales a expensas de Hungría y Austria. No obstante, esas promesas apenas fueron tomadas en cuenta por los Aliados, ya que Rumania había concluido en 1918 una paz separada con los Imperios Centrales, según la cual restituyó a Bulgaria la mayor parte de la región de la Dobrudja. En las negociaciones de Paz, con todo, los Aliados reconocieron a Rumanía importantes ganancias territoriales: la anexión de Besarabia, Bukovina y buena parte de Transilvania (con un considerable componente étnico magiar y alemán),⁷⁹ lo que convirtió a los rumanos en apasionados defensores de la justicia de la aplicación del principio de las nacionalidades (!) en el Tratado de Paz.⁸⁰

En lo que se refiere a Austria, el primer Gobierno Provisional de noviembre de 1918 proclamó la incorporación del país (la parte germánica de lo que quedaba del Imperio) a la nueva República alemana. Pero los aliados impusieron un punto de vista restrictivo, meramente por razones estratégicas, y vetaron que tal unión se llevase a efecto: incluso, fue incluida una cláusula en los Tratados de Paz con Alemania y Austria, según la cual se prohibía taxativamente la reunificación de los dos Estados, a no ser que fuese aceptada por unanimidad por el Consejo de la Sociedad de Naciones.

Las fronteras del Estado yugoslavo fueron trazadas siguiendo en lo posible las divisiones etnográficas, e incluso para establecer la frontera con Austria (zona de Carintia) se recurrió al método plebiscitario, como vimos. La demarcación con Hungría, no obstante, fue delineada sin convocar plebiscitos de ninguna clase.⁸¹ Hungría puede ser considerado, en este aspecto, el segundo Estado en la lista de "agravios", pues padeció igualmente los efectos de un arbitrario proceso de retrasado de fronteras: juntamente con Bulgaria y Albania, como bien expresó Macartney, "All of these three states were losses by this settlement, in which large number of their

79. Vid. S.D. Spector, *Rumania at the Paris Peace Conference. A Study on the Policy of Ion C. Brătianu*, New York: Columbia U.P., 1962.

80. Vid. G. Sofronie, *Le Principe des Nationalités et les Traités de Paix de 1919/20*, Bucarest: Universal, 1937, para la posición oficial rumana opuesta al revisionismo magiar sobre la Transilvania húngara.

81. Vid. I.J. Lederer, *Yugoslavia at the Paris Peace Conference*, New Haven: Yale U.P., 1963.

nationals were left outside their frontiers. All of them, however, also contained considerable percentages of national minorities".⁸²

Francia, por su parte, recibió Alsacia-Lorena, e incluso reivindicó la región del Saarland (debido a sus minas de carbón), que solamente le fue cedida en concepto de reparación de guerra y colocada bajo la administración de la Sociedad de Naciones por quince años, tras los cuales se estipulaba la convocatoria de un plebiscito.

Bélgica recibió los distritos de Eupen, Malmedy y Moresnet, básicamente por razones estratégicas y económicas, pero sin que plebiscito alguno fuese requerido ni convocado (siendo 5/6 partes de la población de los territorios anexionados alemana o de lengua y cultura alemanas). Dinamarca por su parte recibió una parte de Nord-Schleswig basándose en argumentos etnográficos, si bien solamente tras la celebración de un referido plebiscito en el área disputada entre alemanes y daneses.⁸³

Volviendo a Wilson, el presidente americano desarrolló sus principios e ideas relativas a la aplicación de la autodeterminación nacional hacia 1918-19, en orden a vincular democracia con el principio de autodeterminación. Igualmente, un segundo aspecto muy relacionado con *self-determination* en los discursos de Wilson era el de "equality of rights between big and small states". En el lado de las potencias de la Entente, parece ser que el principio de la "igualdad de los Estados" ha tenido más relevancia que el principio de las nacionalidades, si bien Wilson continuó usando ambos conceptos de una manera simultánea. Como Pomerance afirma, "An examination of the various strands of Wilsonian prewar, wartime and postwar thought on self-determination reveals a fusion and confusion of several ideas", relacionadas entre sí solamente por un "persuasive and genuine [...] belief in the democratic ideal as a desideratum [...] and as a means to achieve the ultimate goal of universal peace".⁸⁴ Varias teorías distintas alrededor del mismo término "autodeterminación" fueron combinadas de este modo: liberación de una dominación extranjera, libertad para elegir la forma de gobierno, y el principio que hacía equivaler a "una nación, un estado". El problema

82. Macartney, *National States*, cit., p.206.

83. Vid. en general J.Heuer, *Zur politischen, sozialen und ökonomischen Problematik der Volksabstimmungen in Schleswig 1920*, Kiel, 1973.

84. Pomerance, cit., p.25.

surgía cuando se trataba de reconciliar los diversos significados entre sí.⁸⁵ Cómo combinarlos en la práctica, y qué acepción de *self-determination* había de cobrar la prioridad?. La definición del *self*, una vez más, se constituía en el pivote o eje fundamental del problema. Robert Lansing, consejero áulico de Wilson en París, expresaba con agudeza las contradicciones del presidente, cuando afirmaba:

"...When the president talks of 'self-determination' what unit has he in mind? Does he mean a race, a territorial area, or a community? Without a definite unit which is practical, application of this principle is dangerous to peace and stability"⁸⁶

Lansing temía asimismo que la autodeterminación pudiese convertirse en un factor molesto y "disrupting", en cuanto él mismo era de la opinión de que el principio de las nacionalidades no podía aplicarse de modo universal: "Fixity of national boundaries and of national allegiance, and political stability would disappear if this principle was uniformly applied".⁸⁷ Esta teoría, además, podría convertirse en la base de "impossible demands on the Peace Congress and create trouble in many lands. What effect will it have on the Irish, the Indians, the Egyptians, and the nationalists among the Boers? [...] How can it be harmonized with Zionism?". En consecuencia, era imposible aplicar el derecho de autodeterminación como un principio básico del nuevo orden europeo, cuando las mismas potencias de la Entente no tenían fe real en la fuerza del principio. Por el contrario, Lansing concluía que:

"...International boundaries may be drawn along ethnic, economic, geographic, historic, or strategic lines. One or all of these elements may influence the decision, but whatever argument may be urged in favor of any one of these factors, the chief object in the determination of hte sovereignty to be exercised within a state is national safety"⁸⁸

85. Vid. a este respecto el estudio de un contemporáneo: A.N.Mandelstam, *Mémoire sur la délimitation des droits de l'homme et de la nation d'après la doctrine du président Wilson*, Paris: Hugonis, 1919. La interpretación optimista de los primeros años de la Guerra Mundial, que tendía a considerar la aplicación integral del principio de las nacionalidades como único garante de la paz futura, se continuaba así en la interpretación del Wilsonismo. Vid. G.Montadon, *Frontières nationales. Détermination objective de la condition primordiale nécessaire à l'obtention d'une paix durable*, Lausanne: s.ed., 1915, o H.A.Gibbons, *Le Point de vue américain sur la question des nationalités et la Société des Nations*, Paris: s.ed., 1918.

86. R.Lansing, *The Peace Negotiations. A Personal Narrative*, Boston/New York: Houghton Mifflin Co., 1921, p.97.

87. *Ivi*, p.98.

88. *Ivi*, p. 102.

Otras reivindicaciones menores fueron también escuchadas en París. Representaciones y delegaciones de "naciones oprimidas", como los ucranianos, armenios, o la más importante delegación irlandesa encabezada por De Valera, Griffith y Plunkett, así como otros intentos menores de bretones, escoceses, vascos o catalanes, fueron también escuchados -con voz débil- en la Conferencia.⁸⁹ Algunos de ellos se reunieron en un "II Congreso de Nacionalidades Oprimidas", continuación del Congreso de Roma, y que tuvo lugar en París en septiembre de 1918, antes del comienzo de la Conferencia de Paz, si bien su eco propagandístico fue mucho más débil de lo esperado. Las propuestas de Wilson, sin quererlo ni esperarlo, tuvieron un amplio eco y ejercieron un importante "efecto demostración" sobre varios movimientos nacionalistas incipientes.

La movilización de la opinión pública alcanzada por el *wilsonismo* hizo creer a amplios sectores que la cuestión de las nacionalidades iba a ser finalmente resuelta mediante la aplicación *tout court* del derecho de autodeterminación combinado con el principio de las nacionalidades, y contribuyó a crear al mismo tiempo un interesante fenómeno: una "atmósfera" de simpatía y esperanzas entre 1918 y 1919, que era susceptible de influir tanto en los partidos socialistas -como, p.ej., el PSI italiano- como en los nacionalistas catalanes o galeses⁹⁰. Un caso paradigmático -pues los casos hispánicos serán tratados más adelante en esta tesis- es el de Irlanda. El Sinn Féin de Griffith recibió un auténtico balón de oxígeno de Wilson con la formulación -por muy inconcreta que fuese- del derecho de autodeterminación y el principio de las nacionalidades: los discursos y declaraciones del presidente americano fueron interpretados sin más como un compromiso explícito con la causa de las *small nations* del mundo y de Europa en particular. En esa coyuntura, Griffith concibió y trató de poner en práctica una "estrategia" para Irlanda, teniendo como horizonte las elecciones de 1918: se trataba de que los parlamentarios nacionalistas irlandeses se abstuviesen de ir a Westminster, alcanzar la formación de un parlamento independiente en Dublín, y enviar una delegación a la Conferencia de Paz para lograr

89. Vid. S. Bonsal, *Suitors and Suppliants. The little Nations at Versailles*, Port Washington, N.Y.: Kennikat Press Inc., 1969. Bonsal, ayudante de House, era el encargado de mantener relaciones con los representantes de los sionistas, ucranianos, armenios, etc., "who are assembling in such numbers in Paris in expectation, I fear, of the millenium -which may not be so near at hand as we all hope" (p.7).

90. Sobre la influencia del *wilsonismo* como "puente" entre los radicales inconformistas galeses -generalmente vinculados al partido liberal y a Iglesias reformadas- y el primer partido nacionalista galés (fundado en 1925), vid. K.O. Morgan, *Rebirth of a Nation: Wales, 1880-1980*, Oxford: Clarendon/Univ. of Wales Press, 1981, 203-208.

el reconocimiento diplomático internacional de la independencia de facto de Irlanda.⁹¹ Esto se complementaría con la movilización de la importante comunidad irlandesa de los Estados Unidos, la cual estaba además claramente identificada con el Partido Demócrata de Wilson en política interior. Sin embargo, a pesar del optimismo radiante y hasta cierto punto incomprensible de los nacionalistas irlandeses, Irlanda no iba a ser alcanzada ni incluida por la doctrina de Wilson.

El Sinn Féin (y especialmente el órgano de Griffith, *Nationality*) había ya abrazado la causa "wilsoniana" desde mediados de 1917, y al mismo tiempo esta suerte de "legitimación internacional" sirvió a un segundo objetivo: la expansión de la popularidad del partido en una dirección populista y *catch-all*, presentándolo como el único que era capaz de alcanzar la independencia para Irlanda en el plano internacional: "Concern for Wilson [...] was an intimate and pressing extension of Irish domestic politics". El Irish Parliamentary Party, no obstante, también se sumó al cultivo del mito wilsoniano, pero proyectando una estrategia diferente: Wilson sería en esta versión usado para obtener el *Home-Rule*, pero la aproximación al presidente americano debía efectuarse en un modo que no inquietase a Gran Bretaña. La aplastante victoria del Sinn Féin en las elecciones de diciembre de 1918 marcó el cénit de las esperanzas: desde mediados de febrero de 1919, el Sinn Féin envió una delegación representativa a la Conferencia de Paz de París, que no llegó sin embargo a lograr que Wilson la recibiera.⁹² Pese a ello, el mito de Wilson como el "liberador de los pueblos" permaneció muy vivo dentro del nacionalismo irlandés en los años posteriores: el culpable fue la pérfida diplomacia británica, que impidió al presidente estadounidense llevar a cabo sus buenas intenciones...

La autodeterminación de los bolcheviques

El mayor patrón de referencia a la cuestión nacional para los partidos socialistas anteriores a la I Guerra Mundial había sido la resolución del Congreso de la II Internacional (Londres, 1897), que rezaba que "it stands for the full right of all nations to self-determination". Lenin era muy favorable al sentido de esta

91. R.Brindley, "Woodrow Wilson, Self-Determination and Ireland 1918-1919: A View from the Irish Newspapers", *Eire-Ireland*, Winter 1988, 62-80.

92. D. Macardie, *The Irish Republic*, New York: Fawar, Straus and Giroux, 1965, 207-282. Algunos documentos en M.Snodaigh (ed.), *Irish Political Documents, 1916-1949*, Dublin: Irish A.C.Press, 1985, 33-39.

resolución, pero igualmente criticaba su vaguedad. En el Imperio Austro-húngaro, el principio de autonomía nacional-cultural era la real interpretación del partido socialista (p.ej., la Socialdemocracia austriaca) del concepto de autodeterminación nacional.

Por el contrario, Lenin y la mayoría del partido bolchevique adoptaron una clara posición al respecto: "self-determination of nations means the political separation of these nations from alien national bodies, and the formation of an independent national state". Para Lenin, el concepto y aplicación del término "self-determination" significaba en principio -a diferencia de los austromarxistas- solamente una cosa: derecho a la independencia, incluida la separación. Sin embargo, Lenin argüía que ese derecho a la independencia de las naciones no era siempre equivalente a una demanda de separación o secesión política, fragmentación y formación de nuevos Estados, sino que por el contrario los grandes Estados ofrecían ventajas: cuanto más libre fuese una nación para optar por la separación, menos efectivo será ese deseo de secesión. Lenin se inclinaba por una federación de las nacionalidades libres tras haberse rebelado éstas contra el capitalismo -y en ese sentido denunciaba a los "reaccionarios" Renner o Bauer.⁹³ Este punto de vista no era aceptado universalmente por parte de los bolcheviques: una minoría del partido, por el contrario, rechazaba la noción, usando argumentos similares a los sostenidos por Rosa Luxemburgo, por ejemplo.⁹⁴

Según Nimni, "Lenin's advocacy of the right to state separatism must be viewed both in relation to his definition of the role of the party, and the notion of democratic centralism", así como dentro del cuadro de una "taxonomical and hierarchical conceptualisation of social development".⁹⁵ Siguiendo un razonamiento

93. Vid. V.I.Lenin y sus tesis sobre "la revolución socialista y el derecho de las naciones a la autodeterminación", in Id., *Selected Works*, London: Lawrence and Wishart, 1969, 157-165. Lenin establecía además tres categorías de países: 1) los capitalistas-avanzados de Europa occidental y los EE.UU., que oprimían a otros pueblos tanto en sus propios Estados como en sus colonias, siendo tarea del proletariado la misma establecida por Engels para el inglés respecto a la cuestión de Irlanda en el siglo XIX; 2) Los países del Este de Europa: aquí la presencia de movimientos nacionales burgueses obligaba a que el proletariado llegase a una fusión de sus reivindicaciones de clase con el derecho a la autodeterminación nacional; 3) los países semi-coloniales (Persia, China, Turquía): aquí, el proletariado debía apoyar a los elementos burgueses más avanzados.

94. Vid. A.Walicki, "Rosa Luxemburg and the Question of Nationalism in Polish Marxism", *The Slavonic and East European Review*, vol.61 (1983), 565-582; H.B. Davies, *Towards a Marxist Theory of Nationalism*, New York: Monthly Review Press, 1978, especialmente 54-62, y M.J.Aubet, *Rosa Luxemburgo y la cuestión nacional*, Barcelona: Anagrama, 1977.

95. E.Nimni, *Marxism and Nationalism*, London: Pluto, 1991, p.77.

analítico, es decir, que la victoria final del capitalismo está ligada a la emergencia y desarrollo de los movimientos nacionales. Lenin concluirá que la tendencia de cada movimiento nacional es la formación de un Estado nacional. En parte seguirá el legado de Kautsky, en lo que se refería a su análisis teórico; pero realmente elaborará una "principled application of the right of nations to self-determination (meaning of course state independence) to every national community".⁹⁶

Lenin, sin embargo, observó que la importancia estratégica de la cuestión nacional trascendía la inmediata posición de los movimientos nacionalistas. El eslogan recurrente de "autodeterminación" podría permitir a la clase obrera el avanzar un programa concreto contra la opresión nacional, creando las condiciones que posibilitarían a los trabajadores la asunción del liderazgo del movimiento nacional(ista). Incluso, autodeterminación se convirtió en un arma en la lucha antiimperialista del mundo colonial extra-europeo.

Sin examinar profundamente las teorías de Lenin en lo que se refiere al principio de autodeterminación, su aplicación práctica se encuentra sobre todo en los esquemas de Trotsky. Éste proclamaba el derecho universal de autodeterminación para todos los pueblos del mundo (en reacción a las formulaciones de Wilson y de la Entente), y permitió por ejemplo a Finlandia proclamar su independencia, ya que ése habría de ser el paso previo para que los socialdemócratas finlandeses pudiesen alcanzar el poder,⁹⁷ mientras que por el contrario denegaba a los ucranianos el mismo derecho a la independencia (pues en este caso, el movimiento de liberación nacional no estaba tan avanzado en lo que se refería a su casación con las reivindicaciones de la clase obrera). La actitud respecto a la cuestión nacional de los bolcheviques permitió en parte superar las ambigüedades de los mencheviques y del Gobierno provisional formado en febrero de 1917, lo que a su vez había contribuido a la escalada de las demandas independentistas de los pueblos no-rusos, especialmente por parte de Ucrania.⁹⁸ Trotsky se mostraba mucho más de acuerdo con la actitud de Marx y Engels ante la cuestión nacional que con los postulados teóricos de Lenin.

96. Ivi, p.78. Vid. también H.Carrière d'Encausse, "Unité prolétarienne et diversité nationale. Lénine et la théorie de l'autodétermination", *Revue Française de Science Politique*, vol.21:2 (1971), 215-231.

97. Vid. E.Ketola, "Die Anerkennung der finnischen Unabhängigkeit durch Sowjet-Rußland im Jahre 1917. Revolutionäre Ziele und Nationalitätenpolitik in der Praxis", *Jahrbücher für Geschichte Osteuropas*, 37, Heft 1 (1989), 45-64.

98. Vid. un buen análisis en N. Stojko, *The Attitude of the Russian Provisional Government towards the Non-Russian Peoples of its Empire*, Ph.D.Dissertation, New York University, 1969.

Como Connor ha afirmado, la habilidad de los bolcheviques y de Lenin en particular consistió en subordinar la aplicación práctica y la legitimidad del principio de autodeterminación nacional a los intereses de la revolución proletaria, y por tanto de la nueva Unión Soviética: en su resolución de marzo de 1919, el Partido Comunista de la URSS se reservaba el derecho a juzgar qué movimiento nacional podía ser juzgado como "progresista" y pro-revolucionario o no, dependiendo en primer lugar de cuál era la clase o clases que lo apoyaban.⁹⁹

El desarrollo de la política de nacionalidades interna de la Unión Soviética durante los años posteriores a la Revolución evidenció una total discordancia entre la teoría y la práctica. Mediante el uso combinado del Ejército Rojo y las células o elementos comunistas de cada una de las nacionalidades, la mayor parte de los pueblos no-rusos del antiguo Imperio había sido reanexionada por los bolcheviques hacia 1922. Pese a que las constituciones de 1924 y 1936 proclamarán solemnemente que cada una de las Repúblicas era libre de decidir su destino, la práctica estuvo brutalmente caracterizada por la cruel represión de cualquier tentativa separatista, como la represión llevada a cabo por el Ejército Rojo en Georgia en 1922 puso de manifiesto.¹⁰⁰ Ahora bien, la solución federal adoptada era un compromiso entre el legado de la Guerra Civil y las concepciones de otros líderes bolcheviques (sobre todo, Stalin), sobre la "autodeterminación proletaria". Pese a medidas represivas y a denegar en la práctica el ejercicio real del derecho de secesión, cierto es también que no hubo una rusificación del Estado soviético, sino que incluso las lenguas y culturas nacionales de cada pueblo no-ruso fueron fomentadas y elevadas al rango de co-oficialidad en cada una de las Repúblicas, introduciéndose en la enseñanza y la administración.¹⁰¹ El principio del centralismo democrático anulaba en el plano teórico la posibilidad de secesión, pero a la vez el Partido Comunista llevó a cabo en los años 20 una efectiva campaña de reclutamiento de cuadros locales entre la *intelligentsia* de las repúblicas no-rusas de orientación nacionalista, para asegurarse su concurso -si bien buena parte fueron posteriormente purgados por Stalin

99. W.Connor, *The National Question in Marxist-Leninist Theory and Strategy*, Princeton, N.J.: Princeton U.P., 1984, p.49.

100. Vid. R. Conquest, *Soviet Nationalities Policy in Practice*, New York: Praeger, 1967, y R.King, *Minorities under Communism*, Cambridge (Mass.): Harvard U.P., 1973.

101. G.Smith, "Nationalities Policy from Lenin to Gorbachev", in Id. (ed.), *The Nationalities Question in the Soviet Union*, New York/London: Longman, 1990, 1-20.

bajo la acusación de "nacionalistas burgueses".¹⁰² Paralelamente, Stalin favoreció la inmigración de rusos a otras repúblicas de la Unión Soviética. De todos modos, aún durante los años 30, la política soviética de nacionalidades se basaba en un equilibrio entre tolerancia y dureza: p.ej., el régimen proveyó protección a las minorías étnicas en las diferentes repúblicas (p.ej., bielorrusos en Ucrania), grantizándoles instrucción en su idioma materno.¹⁰³

Las razones que llevaron al nuevo Estado a adoptar nominalmente el principio de autodeterminación como ley fundamental podían resumirse en 4, también según Connor, todas ellas de índole estratégica y supeditando la cuestión nacional a los intereses del Estado soviético y la propagación de la revolución:¹⁰⁴ 1) Fines de propaganda interior, asegurando una cierta cohesión de los numerosos grupos étnicos de la URSS, pero estableciendo la muy leninista distinción entre el derecho a un derecho y el derecho a ejercer ese derecho; 2) Por razones de propaganda exterior, y en favor de la revolución, especialmente en los pueblos colonizados del Tercer Mundo, con el fin de mantener la imagen de la URSS como un "modelo" de garante de la autodeterminación de los pueblos; a eso se le añadiría otra razón interrelacionada, 3) el interés en mantener la imagen de Estado multinacional para pueblos afines étnicamente a los integrados dentro de la URSS, pero repartidos en otros Estados fronterizos: Stalin, p.ej., insistiría en 1930 en la necesidad de atraer a los ucranianos de otros Estados, y a los pueblos asiáticos de Asia Central; 4) Como un arma para ayudar a los partidos comunistas de Estados multinacionales, que podían así presentar a la Unión Soviética como un modelo de Estado pluriétnico en el que el derecho de autodeterminación estaba reconocido legalmente. Es más, la Komintern en la práctica incitaba a los partidos comunistas miembros a combatir activamente las prácticas y políticas colonialistas de sus Estados, y en las "Tesis sobre la cuestión nacional y colonial" de Lenin, adoptadas por la Komintern en su II Congreso (julio de 1920), se explicitaba claramente que todos los partidos comunistas debían auxiliar a los movimientos revolucionarios de las naciones discriminadas o colonizadas (citando como

102. Para el caso de la política soviética en una república no-rusa, vid. J.Critchlow, *Nationalism in Uzbekistan. A Soviet Republic's Road to Sovereignty*, Boulder: Westview Press, 1991, 12-15.

103. Vid. G. Simon, *Nationalism and Policy Toward the Nationalities in the Soviet Union*, Boulder/Oxford: Westview Press, 1991 [Baden-Baden, 1986], 20-62.

104. Connor, *National Question*, cit., 52-61. Vid. también H.Carrière d'Encausse, *Le grand défi: Bolcheviks et nations, 1917-1930*, Paris: Flammarion, 1987, y R.Pipes, *The Formation of the Soviet Union: Communism and Nationalism, 1917-1923*, Cambridge (Mass.): Harvard U.P., 1970.

caso expreso los negros de los EE.UU. o los irlandeses). En la práctica, la Komintern exigía así que "party members agitate against the territorial integrity of their respective States and/ or overseas Empires".¹⁰⁵ No obstante, este postulado será utilizado por la Komintern con mayor o menor intensidad dependiendo de los intereses globales de la política exterior de la Unión Soviética.

La aplicación en la práctica de esta recomendación por parte de los partidos comunistas europeos tuvo un resultado muy desigual, pues en muchos casos se corrió el riesgo de perder para el comunismo al elemento étnico dominante del Estado: así, el Partido Comunista polaco obtuvo comparativamente muchos más votos en las áreas pobladas por bielorrusos y ucranianos que en las mayoritariamente polacas, al igual que su homónimo checoslovaco: en 1925, los comunistas sumaron un 42% en Rutenia, contra un 13% en el resto del Estado. Sin embargo, la equívoca posición de la Komintern y del comunismo checo hacia el hecho nacional eslovaco contribuyó a que los comunistas -entre otras razones- encontrasen en Eslovaquia el camino bloqueado por el Partido del Pueblo Eslovaco de Hlinka años más tarde. Igualmente, el Parti Communiste Français adoptó una dudosa y oscilante posición hacia las reivindicaciones de los autonomistas alsacianos o bretones, y el Partido Comunista griego se escindió en 1927 ante la cuestión de la aceptación del derecho a la independencia de Macedonia. Incluso, la Komintern llegó a urgir al KPD alemán para que asumiese las reivindicaciones revisionistas de las minorías alemanas en otros Estados tras Versalles, para no dejar la bandera del nacionalismo alemán únicamente a la derecha conservadora y más tarde a los nazis.¹⁰⁶

Sin embargo, también se forjará un mito de la solución bolchevique aplicada al problema de las nacionalidades dentro del antiguo Imperio soviético¹⁰⁷, e incluso fue capaz de impregnar programas ideológicos de pensadores e ideólogos nacionalistas o vinculados con las reivindicaciones de las nacionalidades, sin ser ellos mismos de izquierda...

El principio de las nacionalidades

¹⁰⁵ Connor, *National Question*, cit., p.57.

¹⁰⁶ Iv, 172-177.

¹⁰⁷ Vid. p.ej. A.Nin, *Els moviments d'emancipació nacional*, Badalona: Proa, 1935.

Durante la Guerra Mundial, y en los años inmediatamente posteriores, tuvo lugar un renovado debate doctrinal, asimismo, sobre los orígenes y aplicación del principio de las nacionalidades, su definición y consecuencias. En la literatura histórica, a menudo se ha confundido el término "autodeterminación" con el propio principio de las nacionalidades sin más reflexión, interpretando ambos como sinónimos a lo largo de la Historia contemporánea.¹⁰⁸ Por el contrario, el principio de las nacionalidades no siempre se tiene que identificar con autodeterminación, sino que es aquella teoría legitimadora de las reivindicaciones nacionalistas, resumible en el paradigma de "a cada nación, un Estado", como lo han señalado otros autores: el principio de las nacionalidades es la aplicación general y universal de ese paradigma, que se difunde desde comienzos del siglo XIX.¹⁰⁹ En su expresión más popular y democrática, la de Mazzini, el principio de las nacionalidades comenzaba con la definición necesaria del de "qué es una nación". Para el italiano, la nación estaba formada por la combinación de criterios organicistas y de conciencia político-social.

El principio de las nacionalidades, así, se convierte en la proyección legitimadora y universal del derecho de cada nación a su propio autogobierno, en definitiva a su propio Estado. En una Europa -o mundo- del futuro, la armonía de las naciones-estado contribuiría a una Era pacífica en la que cada una contribuiría a la civilización y la democracia. Definir el principio de las nacionalidades suponía también estipular los condicionantes de la formación y existencia de una nación: habrá en consecuencia un principio "liberal" y "organicista", si bien ambos coincidirán en la defensa de un orden internacional compuesto por Estados-naciones.¹¹⁰ Durante el siglo XIX, en todo caso, el principio de las nacionalidades parecía imponerse a la noción de "autodecisión", es decir, a la búsqueda del "consent of the governed".¹¹¹ Así, a fines de esa centuria, algunos tratadistas franceses como Ollivier o Renouvier harán mención explícita del principio de autodeterminación de los pueblos, es decir, fusionarán principio de las nacionalidades y derecho de

108. Así, p.ej., A.de Blas Guerrero, *Nacionalismo e ideologías políticas contemporáneas*, Madrid: Espasa-Calpe, 1984, 51-58.

109. Vid. C.Jáuregui, *Contra el Estado-Nación*, Madrid: Siglo XXI, 1986, 62-63. Vid. también J.R.Suratteau, *La Idea Nacional*, Madrid: Edicusa, 1975.

110. Vid. A.D.Smith, *Theories of Nationalism*, London: Duckworth, 1971.

111. C.Curzio, *Nazione*, cit., p.310.

"autodeterminación". Por parte germánica, autores como Zeller, p.ej., operarán la misma síntesis, incluso combinando elementos voluntaristas sobre la base organicista.¹¹²

La I Guerra Mundial reavivará la discusión alrededor del principio de las nacionalidades, motivada porque, como recuerda Tamborra, "le nazionalità diventano [...] un personaggio di primo piano, sia per se stesse, per le esigenze che fanno valere in vista dell'indipendenza, sia per quanto riguarda la politica e gli interessi delle grandi potenze belligeranti".¹¹³ El conflicto hizo aparecer, en cierto modo, la expresión "autodeterminación" y el principio de las nacionalidades como un principio de uso común y aplicación plausible, y no solamente como un debate doctrinario. No obstante, el problema latente seguía siendo el mismo, como bien definía el filósofo italiano Giovanni Gentile: "quale popolo é veramente popolo", para poder materializar el derecho de autodeterminación y el principio de las nacionalidades?¹¹⁴ Ahora bien, las definiciones de autodeterminación y de principio de las nacionalidades seguían una pauta de evolución teórica mínima: se volvía circularmente al principio de "self-government", pero más problemático resultaba definir qué pueblos tendrían derecho a ello: así, Redslob, en 1923, prefería definir el principio de las nacionalidades como "un droit de l'homme, une liberté individuelle, c'est le droit de s'unir à d'autres, pour vivre avec eux en une société politique. C'est le droit à la libre formation de l'État".¹¹⁵ La misma postura evasiva era observable en el informe de la Comisión Internacional sobre las islas Åland, disputadas entre Suecia y Finlandia, en 1920, que evitó -tras un largo recorrido a través de la historia del derecho de autodeterminación- una definición conceptual del *self*.¹¹⁶ Solamente los bolcheviques parecían hacer un uso oficial de la expresión y llevar a cabo una aplicación efectiva del principio.

Por otro lado, es necesario recordar que precisamente durante el conflicto los propios conceptos de "nación" y "nacionalidad" fueron puestos en tela de juicio y discutidos por estudiosos e intelectuales de ambos bandos, en buena medida en una

¹¹² Iv. 314-316.

¹¹³ Tamborra, "L'idea di nazionalità", cit., p.197.

¹¹⁴ G.Gentile, *Dopo la vittoria*, Roma, 1920, 102-103 (cit. por Curzio, *Autodeterminazione*, cit., p.325).

¹¹⁵ R.Redslob, *Histoire des grands principes du droit des gens*, Paris: Alcan, 1923, 253-254. Semejantes postulados en Id., *Le principe des nationalités: les origines, les fondements psychologiques, les forces adverses, les solutions possibles*, Paris: Recueil Sirey, 1930.

¹¹⁶ Vid. Decker, *Selbstbestimmung*, cit., p.364.

suerte de disputa teórica con trasfondo político. No obstante la cantidad de literatura producida en torno al principio de las nacionalidades, en realidad no se hacía más que repetir y amplificar el debate decimonónico entre Renan y Treitschke. Los italianos reivindicaban la "nacionalidad" para justificar moralmente sus fines anexionistas-irredentistas.¹¹⁷ los franceses buscaban resaltar el carácter democrático y voluntarista de su concepción del principio de las nacionalidades, basada en su propia definición de nación.¹¹⁸ Hauser, así, consideraba que el principio de las nacionalidades descansaba sobre la afirmación de la nación como conciencia colectiva, excluyendo en su formación factores de índole organicista.¹¹⁹ La tónica continuará en los años sucesivos: en 1937, Paul Henry todavía se negaba incluso a identificar "nationalité" con "minorité ethnique", y por tanto cualquier aplicación del principio de las nacionalidades a las llamadas minorías étnicas del Este o del Oeste de Europa.¹²⁰ En contraposición a esa concepción "étnica" de la nacionalidad, los franceses avanzarán la idea de que el principio de las nacionalidades no debía servir para justificar imperialismos o descomponer Estados: por el contrario, debería considerarse como "un instrument, le moyen pratique d'assurer le concours, le concert des peuples, en ne laissant point entre eux de haine inexpiable, y en ese sentido no debía contribuir a destruir "l'oeuvre de pacification qui déjà par les grandes patries s'est accomplie au cours de l'histoire", por lo que la reivindicación del principio solamente tendría valor "dans la mesure où, réparant les injustices outrageantes, libérant les opprimés, apaisant les désordres, il sert à rapprocher les peuples et à favoriser la constitution d'une Société des Nations".¹²¹

De este modo, la discusión sobre la nación y la nacionalidad adquiría tonos y dimensiones de polémica política, especialmente después de que los Soviets

117. Vid. Vallani, cit., y Tamborra, cit., passim.

118. Vid. p.ej. R.Johannet, *Le principe des nationalités*, Paris: Nouvelle Librairie Nationale, 1918, quien definía en este aspecto la Guerra Mundial como "guerra nacionalitaria", y L.Le Fur, *Races, Nationalités, États*, Paris: Alcan, 1922.

119. H.Hauser, *Le principe des nationalités: ses origines historiques*, Paris: Alcan, 1916, 6-7. En el mismo sentido se pronunciaban T.Ruyssen, *Le problème des nationalités*, Paris: Ligue des Droits de l'Homme, 1916, y A.Bohn, *Essai sur la notion de nationalité dans le principe des nationalités*, Nancy: Impr.nacienne, 1923.

120. P.Henry, *Le problème des nationalités*, Paris: Armand Colin, 1937, p.15.

121. G.Séailles (vice-pdted. de la Ligue des Droits de l'Homme), *Le Principe de nationalité et ses applications*, Paris: F.Levé, 1917, p.4.

proclamasen el derecho de autodeterminación de los pueblos.¹²² Sin embargo, eso no implicó avances o innovaciones reales en el estudio y definición político-científica de la nación y la nacionalidad, sino que se dieron continuas vueltas alrededor las concepciones voluntarista y organicista: Herder y Renan, o *Kulturnation* y *Staatsnation* en palabras de Meinecke. Lo que contribuía aún más a crear una suerte de niebla teórica en la que cada uno construía su propia interpretación: en 1921, B.Lavergne seguía opinando que el principio de las nacionalidades "ce principe célèbre, au nom duquel ont lutté tous les Alliés, est demeuré, jusqu'à ce jour, extrêmement vague, telle une formule mystique, insaisissable au raisonnement", a pesar de que hubiese sido "un des pôles de toute la politique alliée, un article fondamental de la pensée française et occidentale".¹²³ Tal indefinición era debida también a que, en realidad, el estudio del principio de las nacionalidades quedaba reducido, tras la "desilusión" de los Tratados de Paz de 1919,¹²⁴ a un mero debate intelectual, que tras la reordenación territorial ya no interesaba políticamente a los objetivos de ningún Estado...salvo, particular y paradójicamente, a aquellos que poseían minorías connacionales esparcidas por el continente como consecuencia precisamente de aquella mutación de fronteras: Alemania, Hungría. Y serán éstos, y sobre todo los ideólogos y teóricos de las minorías nacionales y nacionalidades insatisfechas, los que encontrarán una nueva derivación del principio de las nacionalidades, interpretad a través de las teorías de los socialdemócratas austríacos del cambio de siglo (Bauer, Renner): autodeterminación llevará a la reivindicación de la autonomía cultural de las nacionalidades dentro del Estado multinacional, o incluso a derivaciones más complejas y trascendentes. Tanto más cuanto que, si bien durante la I Guerra Mundial los Aliados, especialmente, habían contribuido a elevar el principio de autodeterminación a la escena internacional, por otro lado fue colocado fuera de la esfera del derecho internacional por los mismos que lo habían usado como arma político-estratégica, al no haberlo plasmado en los

122. Vid. Curzio, *Autodecisione*, cit., 269-271.

123. B.Lavergne, *Le Principe des Nationalités et les Guerres*, Paris: Alcan, 1921, p.11.

124. Vid. V.Blagojevitch, *Le principe des nationalités et son application dans les Traités de Paix de Versailles et Saint-Germain*, Paris: La Vie Universitaire, 1919; W. O'Sullivan Mollony, *Nationality and the Peace Treaties*, London: Allen & Unwin, 1934; W. Wetz, *Selbstbestimmungsrecht der Völker und völkerrechtlicher Schutz nationaler Minderheiten in den Friedensverträgen von Versailles und St.Germain-en-Lay*, Freiburg: Vrelagsdruckerei Bär & Bartosch, 1929.

Tratados de Paz o en el Pacto fundacional de la Sociedad de Naciones.¹²⁵ Sin embargo, la esperanza en que los logros mínimos de cooperación internacional y respeto a una serie de principios por un organismo de arbitraje, así como la instauración de un sistema de mandatos y de un sistema de protección de minorías nacionales dentro de la nueva SdN, contribuyeron a que muchas de las teorías sobre autodeterminación y autonomía nacional considerasen la Sociedad de Naciones como el lugar ideal para aplicar de modo general esos principios: como el general Smuts expresaba en 1919, la SdN habría de respaldar principios vitales tales como "the principle of nationality involving the ideas of political freedom and equality; the principle of autonomy, which is the principle of nationality extended to people not yet capable of complete independent statehood; the principle of political decentralization which will prevent the powerful nationality from swallowing the weak autonomy as has so often happened in the now defunct European empires".¹²⁶

125. Vid. O.Kimminisch, "Der Selbstbestimmungsgedanke am Ende des Ersten Weltkrieges - Theorie und Verwirklichung", in R.Breyer (Hrsg.), *Deutschland und das Recht auf Selbstbestimmung nach dem Ersten Weltkrieg*, Bonn: Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen, 1985, 11-39.

126. General Smuts, *The League of Nations: A Practical Suggestion*, citado por Kedourie, *Nationalism*, cit., 132-133.



2.2. Primeros intentos de definir una "política internacional" independiente de las nacionalidades: La Union des Nationalités (1912-1919).

Aparte de las organizaciones pacifistas y el movimiento pro-Sociedad de Naciones, que asumieron en buena medida el reconocimiento del principio de las nacionalidades y más tarde la defensa de los principios de protección de minorías (en orden a preservar en lo posible la paz en lo sucesivo), apareció en 1912 por primera vez un organismo compuesto por representantes de nacionalidades (o grupos étnicos no-dominantes en general), la *Union des Nationalités*.

A fines de 1911, coincidieron en París "quelques esprits aussi pratiques que idealistes, les Seignobos, les Gabrys, les Pélissier, ressentant plus vivement que d'autres l'antinomie existante entre l'internationalisme des intérêts matériels [...] et la présence de nombreuses Nationalités", entre el pacifismo internacionalista de Norman Angell, p.ej., y las reivindicaciones nacionales en diversos puntos de Europa y del mundo.¹ J.Gabrys era un periodista nacionalista lituano que entonces estudiaba en París Derecho Internacional, siendo el objetivo de su grupo primigenio

"la conciliation en ces contraires [nacionalismo y pacifismo] en una synthèse d'harmonie et de paix. Ils la trouvent sous la reconnaissance des Nationalités comme base d'une Fédération d'États nationaux. Ainsi, sans cesser d'être légitimement multiple, le 'divers' devient 'un' et bénéficie de tous les avantages d'une unité qui peut rester souple du fait de la diversité qu'il implique et respecte".

Base de ello sería el reconocimiento del principio de autodeterminación, que según los casos llevaría a la autonomía o a la independencia de la nacionalidad en cuestión; así como el ideal futuro de una Sociedad de Naciones concebida como "une immense coopérative dont tous les membres auraient un droit égal à manifester librement leur activité et à affirmer leur volonté de vivre".

Inspirados por estos confusos pero renovadores principios, los promotores dieron lugar al nacimiento de una Unión de Nacionalidades. La Union tiene origen en una serie de seminarios que tuvieron lugar en la École des Hautes Études de Paris, organizados por el historiador Charles Seignobos, y que versaron sobre diferentes cuestiones nacionales en el Este y Oeste de Europa (espoleado el interés por el tema, sin duda, por el estallido de las Guerras balcánicas). Seignobos formulaba en sus

1. Vid. *Annales des Nationalités*, n.23-24, 15.12.1918.

"Quatre points de 1912" una enumeración del "mouvement autonomiste" en cuatro grupos: 1) las 4 naciones del Imperio ruso (Polonia, Lituania con Letonia incluida; Ucrania, Finlandia y un fragmento de los rutenos de Austria-Hungria); 2) Grupo de las recientes conquistas de Prusia: Schleswig-Holstein, Alsacia-Lorena; 3) las "petites nations de l'Empire ottoman" y de Austria-Hungria, y 4) "les annexes d'anciens États dont le désir d'autonomie s'est avivé: l'Irlande et la Catalogne". Igualmente proponía el historiador francés que, para despertar la conciencia del mundo ante los problemas nacionalitarios, los "chefs des mouvements autonomistes ont besoin de se sentir encouragés", a través de un "soutien moral qui procurent la sympathie et l'estime", es decir: propaganda. El medio para ello sería una centralización de las dispersas actividades internacionales de cada nacionalidad: "Déjà, plusieurs nations ont établi à Paris le centre de leur propagande. Mais ces efforts isolés n'ont pas la force qu'ils auront lorsqu'ils seront unis". Seignobos llegó a la conclusión, al término de la sesión de conferencias, de que era necesario crear un organismo que centralizase mínimamente las reivindicaciones de los grupos étnicos, un "syndicat des nations opprimées pour créer une office d'information et un organe commun de publicité et de propagande".² Fue así que se resolvió convocar un Congreso de Nacionalidades para 1912, al que además las proposiciones del alcalde de Estocolmo y diputado sueco, Lindhagen, a favor de un reconocimiento de la autodeterminación de los pueblos, daba un cierto apoyo moral. Ese apoyo no fue prestado, al menos en un principio, por las organizaciones internacionales pacifistas, contrarias a la idea de crear una suerte de "lobby" paradiplomático en favor de la cuestión de las nacionalidades. Así, en el Congreso Universal de la Paz de 1912, los candentes conflictos nacionales en los Balcanes no fueron ni siquiera considerados por los participantes.³ La orientación pacifista, sin embargo, y la común base hasta cierto punto de la filosofía de la Union des Nationalités con el movimiento internacional por la paz, será notoria.⁴ A eso se unía una combinación efectiva con las ideas

2. C.Seignobos, *Les tendances autonomistes en Europe*, Paris: Libr.Alcan, 1913, 12-13. En el libro del historiador francés se incluían informes sobre Albania, Finlandia, islas griegas, Macedonia, Serbia, Irlanda, Polonia, Alsacia-Lorena y Cataluña.

3. Vid. "Une lueur d'aurore", *AdesN*, n.5 (VI), 1917, 89-95.

4. Así lo señala, p.ej., A.Tamborra, "L'idea di nazionalità e la Guerra", cit., 195-197. La Union des Nationalités es calificada por este autor como un síntoma del despertar de las nacionalidades durante la I Guerra Mundial, resaltando a la vez su "impostazione ottimistica, a sfondo pacifista, che guardava ad un lavoro di vasto respiro".

circulantes entonces del derecho nacionalitario y la autodeterminación de los pueblos.⁵

El proyecto fue llevado a cabo mediante la creación poco después de una *Office Centrale des Nationalités* y de un órgano mensual de prensa publicado en París, *Les Annales des Nationalités*. De hecho, las Guerras Balcánicas constituyeron el primer estímulo para el establecimiento de ese Buró comprometido con problemas de nacionalidades, y la Union será sobre todo un organismo de propaganda a favor de los derechos y demandas de las diferentes nacionalidades, europeas e -incluso- algunas africanas. Se trataba sobre todo de una suerte de "club de opinión" más que de un grupo político, en cuyo *Comité de Patronage* figuraban varios profesores, intelectuales y políticos de varios países, con personalidades tan variadas como el diputado español Pablo de Azcárate, el escritor Miguel de Unamuno, el historiador y líder de la Lliga Regionalista Puig i Cadafalch, Francesc Cambó, el líder nacionalista vasco Luis de Eleizalde, el inglés T.Earl Bruns, el historiador Charles Seignobos, el ministro y diputado conservador Painlevé, el político republicano portugués Teófilo Braga...y otros intelectuales y políticos europeos, todos ellos procedentes de países neutrales o pertenecientes a la Entente. Igualmente figuraban Henri Lafontaine (senador belga y director del *Office Central des Associations Internationales*), el líder del *Félibrige* Mistral, la princesa M.Radziwill (más tarde miembro de la Sección de Minorías del Secretariado de la Sociedad de Naciones). En el comité de dirección de la Union des Nationalités participaban, aparte de su presidente, P.Painlevé, dos vicepresidentes: el mismo Seignobos, profesor de la Sorbonne, y el vicepresidente del *Bureau International de la Paix* de París, E.Arnaud. Como verdaderos animadores de la organización, sin embargo, y especialmente de su órgano de prensa, deben ser considerados el Secretario general, el periodista J.Pélissier, y el administrador, J.Gabrys.

Su misión parecía ser actuar como un "lobby" a favor del reconocimiento del derecho de autodeterminación a todas las nacionalidades de Europa -así como a Egipto, los sionistas, etc.-, creando una corriente de opinión pública favorable que pudiese coadyuvar a tal resultado. Entre los objetivos profesados por la Union des Nationalités, se contaban la promoción y expansión de la cultura, tradiciones y

5. H.Kloss, *Grundfragen der Ethnopolitik*, cit., p.121, afirma que la U.des N. era una organización "profranzösisch, antihabsburgisch, antirussisch", y asimismo que en su elaboración teórica "Ideen des Selbstbestimmungs- und des eigentlichen Nationalitätenrechts waren in ihrer Planung vermischt".

características diferenciales de las diversas nacionalidades, pero asimismo aspiraba a ejercer un papel de "protodiplomacia intermediaria" en favor de las aspiraciones de las nacionalidades. "d'encourager à paris les groupements des differentes nationalités et les relations entre ces divers groupements", así como asegurar un futuro armonioso de paz europea mediante la libre federación de todas las nacionalidades, paso previo para la cual sería la conjunción de sus esfuerzos reivindicativos:

"De fournir les moyens de se connaître aux diverses nationalités qui s'ignorent, de susciter leur émulation par l'exemple les unes des autres, de les amener à comprendre la solidarité qui les unit et la nécessité de faire triompher la fédération internationale pour assurer l'autonomie de chacune d'elles"

Asimismo, profesaba la Union el objetivo de "établir une entente des Nationalités au sujet des questions qu nécessitent leur action simultanée et unanime", y finalmente "contribuer au progrès de la paix universelle et perpetuelle et à l'organisation de la Fédération Européenne et mondiale". Se puede deducir que un elemento utópico estaba presente, que había sido una parte integrante de buena parte de los programas de partidos y movimientos nacionalistas desde comienzos del siglo XX: la aspiración a alcanzar una federación mundial de nacionalidades que mantuviese la autonomía y personalidad nacional de cada una de ellas y que sustituyese al orden mundial basado en los Estados.

La Union celebrará congresos bianuales desde 1912, aunque dos congresos seguidos tendrán lugar en 1916 y 1917, motivados por la excepcional coyuntura bélica. En ellos tomarán parte representantes de varias "nacionalidades oprimidas": Irlandeses, catalanes, vascos, ucranianos, rumanos (de Transilvania), húngaros, lituanos, estonianos, letones, alsacianos (incluso antes de 1914), belgas tras 1914, egipcios, finlandeses, serbios y croatas, judíos sionistas, polacos, sirios, albaneses, armenios...

La primera conferencia de nacionalidades, que no fue realmente tal, tuvo lugar, como ya señalamos, en el marco "científico" de la *École des Hautes Études*, con el objetivo de "initier à l'étude comparée des nationalités".

Durante 1913, la organización parece tomar un cierto impulso, formándose varios comités nacionales de la Union des Nationalités en Cataluña, Armenia, Croacia, Lituania, Polonia, Bohemia y Estonia. J.Péllisier inicia también por entonces una actividad que en el futuro será típica de los políticos comprometidos con la causa de

las minorías nacionales: viajar a las zonas de conflicto étnico. Así, Pélissier viajó a los Balcanes con motivo de cubrir información para *La Dépêche de Toulouse*, visitando Bulgaria, lo que luego sería Yugoslavia, Rumanía y Macedonia, en todos los casos tratando de entrevistarse con personalidades políticas locales, gobiernos, etc. Igualmente, desde un principio, la Union des Nationalités mantuvo cordiales relaciones con otras organizaciones internacionales de tipo pacifista, tales como el *Office Central des Associations Internationales* de Bruselas, dirigido por Paul Otlet, que ya en 1913 planeaba llevar a cabo conjuntamente con la Union una "Enquête sur les desiderata des Nationalités".⁶ A lo largo de 1913, los *Annales des Nationalités* consagraron varios números monográficos a diversas nacionalidades europeas (p.ej., el correspondiente a marzo-abril fue dedicado a Ucrania). Este apoyo a las reivindicaciones de los ucranianos, sin ir más lejos, despertó las iras de la prensa polaca y rusa, por cuanto era reconocida la "grande influence sur les idées de la jeunesse universitaire et en même temps sur l'opinion publique française" que poseía Charles Seignobos.⁷ También fueron dedicados números especiales a Letonia y Lituania, siendo el impacto de los informes monográficos amplio, tanto entre la opinión pública francesa como en las cancillerías de la Europa del Este, que tenían el eco de las reivindicaciones de las nacionalidades en la opinión pública occidental: la delegación húngara, p.ej., interpelló ante el Gobierno francés sobre las "calumnias" publicadas por los *Annales* (relativas a abusos cometidos contra los rumanos de Transilvania, eslovacos y serbo-croatas).⁸ Las relaciones mantenidas por la *Office Central des Nationalités* con los diferentes movimientos nacionalistas parecía fluida, aunque es difícil estimar si se basaban en vínculos personales o en relaciones de índole organizativa: p.ej., en el caso catalán se trataba más bien de una relación canalizada a través de Alfons Maseras, quien residía en París; en el caso checo, por el contrario, existía una estrecha relación con el Dr. Podlípny, presidente del Consejo Nacional Checo. En poco tiempo, la Union des Nationalités concentró una considerable cantidad de información sobre los objetivos y características de los diversos movimientos nacionalistas actuantes en Europa. De este modo, en el Congreso Mundial de las Asociaciones Internacionales, que tuvo lugar

6. *AdesN*, n.1 (II), Janvier 1913.

7. *AdesN*, n.5-6 (II), Mai-Juin 1913, "Revue de la Presse".

8. *AdesN*, n.7-10 (II), 1913, 392-393.

en Gante y Bruselas a mediados de junio de 1913, J.Gabrys pudo ya presentar un informe sobre las reivindicaciones de 5 nacionalidades europeas diferentes (Bohemia, Cataluña, Lituania, Letonia y Ucrania), del que se concluía que: a) todas esas nacionalidades pedían en 1913 la autonomía política, económica e intelectual; b) la supresión de "toutes les mesures de dénationalisation forcée".⁹ La Office des Nationalités (órgano ejecutivo de la Union des Nationalités) también promovía actividades culturales relacionadas con la difusión de la personalidad nacional de varios pueblos del Este de Europa (así como irlandeses o catalanes).¹⁰ En esos primeros años, por lo demás, ya era apreciable una fuerte orientación anti-alemana de los Annales des Nationalités (a veces expresada sutilmente, p.ej.: en el informe dedicado a Letonia, se criticaba duramente a los propietarios de tierras de origen germánico); por otro lado, se procuraba mantener una actitud benevolente hacia Rusia, cuya alianza con Francia no "convenía" enturbiar. Así, aunque los movimientos nacionales del Báltico reciban gran atención, siempre se alabará en contrapartida la tolerante acogida de la prensa rusa...Las relaciones de la Union des Nationalités con los letones y lituanos parecen haber sido, en un principio, las más notorias. Como recordaba W.Olaw, científico y presidente del Comité letón de la Union en un discurso en Riga, en 1913:¹¹

"Aujourd'hui les petites nations risqueront de devenir la proie des canons à tir rapide. Mais la volonté de conquérir sinon l'indépendance politique du moins l'autonomie, est commune à toutes les nations opprimées [...]. Cette situation alarme les amis de la paix et de l'humanité. Dans l'oppression des nations ils voient la menace continuelle d'une guerre qui peut devenir universelle. Comment lutter contre un tel danger? les amis de la paix croient diminuer, sinon anéantir le danger de la guerre, en demandant la solution de la question des nationalités par la voie législative. On pourrait observer que l'autonomie des petites nationalités retarderait peut-être le progrès général de l'Humanité. Cette même observation fut faite jadis contre la liberté individuelle [...].

Pour organiser les forces séparément faibles des petites nationalités, fut fondée l'Union des Nationalités"

Pero la Office Central des Nationalités no era ni siquiera el único "Comité Internacional" de Nacionalidades existente en Europa en los años previos a la Guerra

9. *AdesN*, n.7-10 (II), 1913, 393-396.

10. P.ej., en enero-febrero de 1914, tuvieron lugar una serie de conferencias en la EHESS de París, sobre "L'art populaire et les aspirations nationales".

11. *AdesN*, n.7-10 (III), 1913, 405-406.

Mundial. En Londres, por ejemplo, existía desde hacía algunos años un *Comité des Nationalités et des Races Opprimées*, formado por representantes de diversas sociedades y que "s'occupent, chacune de son côté, d'émouvoir l'opinion publique anglaise contre les abus de la force dans les différentes parties du monde", dirigido por Mrs. Dryhurst (secretario general). Ese Comité organizó en junio de 1910 y nuevamente en febrero de 1914 sendas "Conferencias de Nacionalidades Oprimidas", a la segunda de las cuales que concurrieron varias asociaciones internacionales, como la *Société Antiesclavagiste*, la *Société pour la Paix et l'Arbitrage International*, los *Amis de la Liberté de la Russie*, el Consejo Nacional del Sinn Féin, el Partido Nacional Egipcio, el Comité Georgiano, y por supuesto la *Office Centrale des Nationalités*.¹² En el congreso se discutieron temas de actualidad en la época como la cuestión de la libertad de prensa en la India y Egipto, la influencia de Rusia sobre la política inglesa, y la condición de los obreros indígenas en las colonias inglesas. El carácter disperso del Congreso, sin embargo, no impidió que se produjesen incidentes, especialmente entre los delegados polacos, lituanos y bielorrusos. Si los polacos, ucranianos, etc., se quejaban contra el proceder del Imperio zarista, también los polacos a su vez querían imponer su lengua a los ucranianos en Galitzia y a los lituanos a través de la Iglesia. La falta de *framework* teórico común, de unas bases programático-políticas en teoría aceptables por todos, hacía difícil cualquier iniciativa de acción internacional común más allá de la retórica, por lo que parecía derivarse...

Les Annales des Nationalités aparecieron como revista y portavoz de la Union des Nationalités, siendo su secretario de redacción J. Péllisier, y administrador J. Gabrys. En su primer año, los Annales hicieron un llamamiento a la celebración de un *I Congrès des Nationalités*, con el fin de establecer "une coopérative des nationalités pour la défense culturelle de leurs droits [...], ce syndicat, cette société des nations, pour la garantie réciproque de leurs biens les plus sacrés", que obtuvo una acogida favorable por parte de los Comités nacionales de la Office. El Congreso estaba también abierto a "les représentants de toutes les associations d'un caractère national et international du monde entier, ainsi que toutes les personnes de bonne volonté à prendre part à cette grande manifestation de solidarité

12. Vid. la crónica de la conferencia en *AdesN*, n.1-2 (III), 1914, 36-45. Sobre la Conferencia de 1910, vid. *Nationalities and Subject Races. Report of Conference held in Caxton Hall, Westminster, June 28-30, 1910*, London: P.S. King, s.f. [1911].

humaine".¹³ Por entonces, contaba esa Office con miembros correspondientes y delegados en 20 nacionalidades y estados, si bien no muchos de ellos eran propiamente representantes de movimientos nacionalistas (p.ej., por el País Vasco, figuraba Miguel de Unamuno como representante). Más bien intentaba recoger la adhesión de "notables" en sentido amplio, desde profesores de Universidad hasta ex-miembros de Gobiernos, pasando por representantes de organizaciones pacifistas internacionales. La organización del Congreso corría a cargo de un *Comité Exécutif Parisien*, del que aparte de Painlevé y Arnaud, formaban parte varios profesores e intelectuales de la École des Hautes Études y de la Sorbonne. Contaba con un Comité cooperador en los Estados Unidos, presidido por A.Carnegie, y del que formaba parte, entre otros, un todavía poco conocido Woodrow Wilson...Cinco cuestiones figuraban en la agenda de este I Congreso Universal de las Nacionalidades, a saber: 1) Estudiar las causas del "réveil des nationalités" en el siglo XIX (Seignobos); 2) Nacionalismo y pacifismo (E.Arnaud); 3) Feminismo en las nacionalidades (L.de Pissarjevsky, *chargée de conférences* en el Collège Libre des Sciences Sociales); 4) El movimiento histórico autonomista (Letaconnoux, conservador en la Faculté de Lettres), 5) "L'organisation de la coopérative des nationalités pour la défense mutuelle de leurs droits".¹⁴

El éxito de la Conferencia llevó a una estructuración más ambiciosa de la Union des Nationalités y a la confección de unos Estatutos. En éstos, se establecía que la Union des Nationalités tendría su sede en París, y que los objetivos de la organización serían: 1) recoger toda clase de documentos artísticos, etnográficos, etc., "de nature à faire connaître l'âme, le passé et les potentialités d'avenir de chaque nationalité"; 2) publicar un órgano mensual, que divulgará el al gran público "sous une forme impartiale et scientifique", los "progrès de tout ordre accomplis par les nationalités adhérentes à cet Office"; 3) comunicar a la prensa cualquier noticia relacionada con las nacionalidades; 4) organizar conferencias de nacionalidades, "encourager à Paris les groupements des différentes nationalités et les relations entre ces divers groupements", proponiendo incluso la creación en París de un "Palais international et un musée des nationalités"; 5) "fournir les moyens de se connaître aux diverses nationalités que s'ignorent [...] susciter leur émulation par l'exemple les unes des autres, de les amener à comprendre la solidarité qui les unit et la

13. *1er Congrès Universel des Nationalités. Organisé par l'Office Central des Nationalités*, s.l.(París): s.ed., s.d. [1912].

14. *Ivi.*, p.2.

nécessité de faire triompher la fédération internationale pour assurer l'autonomie de chacune d'elles"; 6) Publiar los "appels à l'opinion publique et aux assemblées délibérantes des États"; 7) establecer una "entente des nationalités au sujet des questions qui nécessitent leur action simultanée et unanime". y 8) contribuir al progreso de la Paz universal y perpetua y a la organización de la "Fédération Européenne et Mondiale".

La Union establecía también la existencia de un *Comité de Patronage et d'honneur*, compuesto por jefes de Estado y personalidades políticas, etc.. La organización estaba dividida a su vez en 5 órganos: 1) Comisión Permanente de las Nacionalidades; 2) un "Office Central"; 3) Secciones nacionales; 4) Comités de Propaganda; 5) Delegados. Cada tres años, contraía el compromiso de organizar un Congreso Universal de las Nacionalidades. El órgano más importante, con sede en París, y del que dependería el "Comité général de propagande et de préparation du Congrès", era sin duda el Office Central, cuyo Comité Ejecutivo se convierte en el verdadero representante de la Union.¹⁵ Figuras claves en el Comité Ejecutivo fueron ante todo Gabrys y Péllisier, periodista republicano y colaborador habitual de *La Dépêche de Toulouse*. Éste, tras su periplo balcánico, y ante el desenlace tenido por la Guerra Balcánica, se solidarizó con el triunfo de la "Unión Balcánica" sobre Turquía, viendo en ello una premonición de lo que ocurriría en Europa entera al poco tiempo:

"...les événements qui se déroulent dans les Balkans sont la confirmation éclatante de la thèse que nous n'avons cessé de soutenir depuis la création de notre Office, à savoir que les questions de nationalités sont encore à l'heure actuelle les grandes causes de guerre et qu'il n'y aura pas de paix possible en Europe tant que de telles questions seront pendants"

En ese sentido, criticaba Péllisier a los pacifistas que suponían que únicamente cuestiones económicas eran causantes de las guerras. Por el contrario, era preciso que "les questions de nationalités soient étudiées d'une façon scientifique et que les moyens de les résoudre pacifiquement soient recherchés avec impartialité et bonne foi [...] C'est cette oeuvre d'utilité publique universelle que notre Union des Nationalités se propose d'accomplir".¹⁶

15. *Status de l'Union des Nationalités*, n.l. (Paris): n.ed., s.d. [1912].

16. J. Péllisier, "L'idée triomphante", *AdesN*, n.1 (II), Janvier 1913.

A lo largo de 1913, el Office Central des Nationalités pareció consolidarse en París, al menos en su función de "informador" y mediador ante la opinión pública francesa. Asimismo jugó un cierto papel en la organización de Comités de exiliados y de nacionalidades en la capital francesa, y así, p.ej., a mediados de 1913 intervino directamente en la formación del "Comité Tchèque" de París.¹⁷

Con el comienzo del año 1914, los *Annales* se hallaban en su mejor momento, y auguraban la publicación de estudios especiales sobre Alsacia-Lorena, bielorrusos, búlgaros, catalanes, irlandeses, georgianos, judíos sionistas, rumanos (incluyendo los de la Transilvania húngara), serbo-croatas, etc. Jean Péllisier efectuó en vísperas del estallido de la Guerra Mundial un viaje por varios países de Europa (Gran Bretaña, Alemania, Rusia, Austria-Hungría), "pour faire une enquête sur l'état politique de ces pays ainsi que sur la question des nationalités",¹⁸ resultado del cual fueron una serie de crónicas publicadas en *La Dépêche de Toulouse*, entre febrero y junio de 1914, y en las que se hacía eco de un acusado antigermanismo (criticaba, p.ej., la "folie impérialiste" de Alemania).¹⁹ En 1914, la princesa Madeleine Radziwill entró a formar parte del "Comité de Patronage" del Office des Nationalités. También durante ese año la organización nacionalitaria estrechó contactos y relaciones con los rumanos, publicando un número monográfico sobre esa nacionalidad (comprendiendo por supuesto a los rumanos bajo dominio húngaro), y estableciendo igualmente relaciones con el Bureau Roumain d'Informations Politiques fundado en París, también con su concurso, a comienzos de 1914.²⁰ El último número publicado antes de la Guerra era un curioso monográfico dedicado a las relaciones entre el Vaticano y las nacionalidades, en el que se examinaba cómo ciertas nacionalidades más débiles (rutenos, bielorrusos, lituanos, letones) "sont livrées par le Vatican dans le domaine religieux à une autre nationalité -aux Polonais qui les dénationalisent en utilisant l'Église catholique comme un excellent instrument d'assimilation".²¹

17. *AdesN*, n.5-6 (III), Mai-Juin 1913, p.285.

18. *AdesN*, n.1-2 (III), 1914.

19. J.Péllisier, *Une enquête d'avant-guerre. L'Europe sous la menace allemande en 1914*, Paris: Perrin & Cie., 1917 (2a).

20. *AdesN*, n.3-5 (III), 1914.

21. *AdesN*, n.6-12 (III), 1914. Una tendencia muy poco proclive a los nacionalistas polacos será una constante de la Union des Nationalités a lo largo de su andadura.

Con el comienzo del conflicto mundial, que a los ojos de buena parte de la opinión pública europea se presentaba como una guerra provocada por problemas de nacionalidades, los *Annales des Nationalités* suspenden temporalmente su publicación hasta 1915. De hecho, en su nueva reaparición, el órgano pro-nacionalidades expresaba su carácter beligerante, de modo aún vago en aquellos instantes, con "la cause des petites nationalités, plus particulièrement des nationalités opprimées".²² Sin embargo, ello no le impedía reproducir las posiciones de Romain Rolland, neutralista a ultranza, si bien la revista dejaba traslucir una posición pro-entente, pero algo crítica: la constante atención a los movimientos nacionalistas bálticos, debida en buena parte al influjo en la organización del nacionalismo lituano a través de Gabrys, chocaba frontalmente con los intereses de un competidor de la Entente, el imperio ruso.²³ La Union des Nationalités parecía creer sinceramente en las primeras proclamaciones por parte de la Entente del principio de las nacionalidades, y en ese sentido propugnará soluciones idealistas. Por ejemplo, condenará que Serbia, en el transcurso de la Guerra en el área balcánica, ocupe parte de Macedonia; por el contrario, defenderá que las negociaciones de paz en la zona de deberían basar al final del conflicto en mutuos reconocimientos del principio de las nacionalidades y en acuerdos de cambios de fronteras en concordancia con el mismo.²⁴ Gabrys se mostraba en 1915 indisolublemente fiel a la idea de que "une paix durable, sinon perpétuelle, ne pourra être assurée à l'Europe que le jour où chaque nationalité, si petite, si faible soit-elle aura l'assurance d'être respectée, où elle aura obtenu une autonomie complète, seule capable de lui assurer le développement de toutes ses forces, de toutes ses aptitudes et de lui permettre d'accomplir son devoir envers l'humanité", así como que el único camino para alcanzar esa "Paix durable" serían "au sein des États-Unis d'Europe, chaque État étant composé d'une nationalité autonome, complètement libre de disposer d'elle-même". Pero el compromiso aliadófilo de Gabrys también era explicable: se declara a favor de los aliados, sobre todo de Francia, "la nation qui, il y a plus d'un siècle, proclama les droits de l'homme et des peuples". Gabrys piensa que los principios de Libertad, Igualdad y Fraternidad deberían ser

22. *AdesN*, n.1 (IV), 1915.

23. R. Rolland, "Pangermanisme, Panslavisme? De deux maux, le moindre", *AdesN*, n.1 (IV), 1915.

24. "La solution de la Question Balkanique", *AdesN*, n.3 (IV), 1915. En ese sentido se hacía eco el mismo número de las manifestaciones pro-nacionalidades de algunos intelectuales británicos: vid. "L'opinion des Intellectuels Anglais sur la question des Nationalités".

también aplicables a las nacionalidades en tanto que colectivos de individuos.²⁵ La francofilia declarada del lituano convivía con su nacionalismo para su propio país, lo que contribuía a que las luchas de las nacionalidades del imperio ruso hallasen amplio eco en las páginas de los *Annales*, al igual que también lo hallaban, p.ej., los nacionalistas irlandeses. Pero al mismo tiempo, el antigermanismo era explícito también en otros colaboradores de la Union des Nationalités: G. Blondel, por ejemplo, profesor en la École des Sciences Politiques, dedicaba en 1915 un largo artículo a la crítica del concepto alemán de "nacionalidad" e insistía en la creencia germánica de ser una "raza elegida" para cumplir una suerte de "misión", lo que le llevaría a concebir las relaciones con otras nacionalidades en términos de expansión y dominio colonial; en esa perspectiva, afirmaba Blondel, "que vont alors devenir les petits peuples? Eh bien! Ils disparaîtront!".²⁶

La Union des Nationalités jugaba así en un equilibrio internacionalismo nacionalitario/forzada posición aliadófila, que no siempre resultaba fácil de mantener. En junio de 1915, "par suite de l'objectif de libération des peuples que la France et l'Angleterre venaient de donner à leur entrée dans la guerre", una segunda conferencia tuvo lugar en la École des Hautes Études de Paris.²⁷ En ella participaron representantes de diversas nacionalidades, algunas de ellas consideradas "acceptables" por la Entente (Alsacia-Lorena, Armenia, Bélgica, Bohemia, Bulgaria, Dinamarca, sionistas, Rumanía, Serbia), pero también otras más incómodas para el bando aliado, tanto para Gran Bretaña como para Rusia (países bálticos, Ucrania, Irlanda, etc.), aparte de Cataluña. Pese a todo, la Conferencia contó con la participación, p.ej., de Painlevé, quien señaló el papel *auxiliar* e informativo que la organización podía jugar cara a la resolución por parte de los Gobiernos -y especialmente de Francia- de las complicadas cuestiones y rivalidades nacionales del Este de Europa. Así,²⁸

"L'Union fait l'appel à la générosité de la nation polonaise à l'égard des lithuaniens et des Ruthènes, qui ont droit eux aussi à la vie libre, à l'usage de

25. J.Gabrys, "La Paix Future et le Principe des Nationalités", *AdesN*, n.2 (IV), 1915.

26. G.Blondel, "Comment les Allemands comprennent aujourd'hui l'idée de Nationalité", *AdesN*, n.7-8 (IV), 1915, 165-169.

27. *Compte-rendu sommaire de la IIIème Conférence des Nationalités réunie à Lausanne 27-29 juin 1916*, Lausanne: Office de l'Union des Nationalités, 1917, p.3.

28. "Conférence des Nationalités", in *AdesN*, n.7-8 (IV), 1915, 215-230 (cita en p.216).

leur langue. Il fait appel à la fraternité des peuples balkaniques qui ne sauraient s'entêter dans une sorte de *vendetta* enfantine et barbare. C'est la France qui leur adresse cet appel et qui a le droit de leur adresser, elle qui supporte volontairement, pour la liberté du monde, les plus cruelles épreuves"

La esperanza, según la Union des Nationalités, y como señalaba Seignobos, consistía en seguir en su función "informativa", preparando para los diplomáticos que suponía habrían de reunirse para regular el futuro después de acabado el conflicto "les besoins, les réclamations, les droits des Nationalités".²⁹ Paul Otlet, quien actuaba de delegado belga, también expresaba que la convivencia entre flamencos y valones en un mismo Estado podía ser un ejemplo para otras zonas con conflictos étnicos, pero a la vez que ese espíritu de tolerancia debía trasladarse a toda Europa: su idea era que la Union debía representar "une collaboration étroite" entre todas las nacionalidades, y asimismo que "est désirable que, chaque nationalité entendue, il s'établisse un programme minimum de ses revendications nationales à porter devant les diplomates au prochain Congrès de la paix".³⁰ A lo largo de la Conferencia, también fue criticado duramente el expansionismo de la "Gran Polonia" de los nacionalistas polacos, que querían reconstituirla con la anexión de Lituania, lo que conllevaba asimismo fuertes críticas contra los baltoalemanes, los "barons baltes".

Como conclusión de esa II Conferencia de Nacionalidades fue adoptada la resolución (propuesta por Paul Otlet) de nombrar una Comisión de delegados de todas las nacionalidades, con el cometido de redactar una "mémoire sur les revendications des nationalités [...] mettant en lumière les principes généraux que nous avons arrêtés et cherchant à coordonner les conclusions qui ont été apportées à la conférence", y que también habría de elaborar una "Déclaration des Droits des Nationalités" que incluiría también una serie de informes o *dossiers* sobre cada una de las nacionalidades representadas en la Union des Nationalités, y que se suponía serían presentados ante una futura Conferencia de Paz. Asimismo, esa comisión debería llevar a cabo su propaganda conjuntamente con otras organizaciones comprometidas con la causa de las nacionalidades, como la Organisation pour une Paix Durable, de cuyo

29. *Ivi.*, p.217.

30. *Ivi.*, p.219.

Comité Ejecutivo formaba parte el mismo Gabrys.³¹ En otra resolución, la II Conferencia de Nacionalidades proponía a los Gobiernos que se comprometiesen en un futuro a que 1) la delimitación del territorio de cada nación repose sobre la "volonté et les sentiments des habitants"; 2) Donde razones económicas de importancia obligasen a atribuir a un Estado un territorio habitado por una nacionalidad diferente, "des garanties internationales seront prises pour lui assurer ou l'autonomie ou le respect de sa langue, sa religion et ses coutumes"; 3) los países neutrales deberían estar bajo la garantía de todos los Estados y del Derecho internacional.

El proyecto de "Déclaration des Droits des Nationalités", presentado por Oüet a la Conferencia de Nacionalidades, y que se suponía serviría de base a los trabajos de la Comisión propuesta, ahondaba también en los principios arriba expuestos.³² Comenzaba con una expresión de afirmación del principio de las nacionalidades (art.I), y del derecho de autodeterminación de éstas (art.II), la consideración de la diversidad étnico-nacional de la Humanidad como un hecho positivo para el progreso (art.III), pero a la vez afirmaba que el derecho de cada nacionalidad a su libertad (como los derechos humanos) debería estar limitado por los de las otras nacionalidades a través de su adhesión mutua a una Sociedad de Naciones, que impondría "l'adhésion volontaire à certains principes pour régler et harmoniser leur activité concurrente et antagoniste".

Para que estos principios fuesen "aplicables", se consideraba necesario que se estableciesen claramente los derechos de las nacionalidades, para "donner des bases positives et concrètes [...] à l'idée et au sentiment de Justice supérieure". Las nacionalidades tendrían derecho a su autogobierno, materializado en diferentes escalas (autonomía, independencia, federación, etc., según su propia elección). Para regular las relaciones entre nacionalidades, sería precisa una organización general de esas relaciones, a través de "Une Charte Mondiale à établir à la fin de la guerre". En esa Carta, se estipularía: 1) el respeto a los derechos individuales; 2) El respeto a los derechos de las Nacionalidades, "qu'elles soient fondées sur une

31. *Ivi.*, p.223. Según C.Curcio, *Nazione*, cit., 267-269, las propuestas de la Conferencia de Nacionalidades de 1916 serán relevantes por respetar los dos "criteri di base" que la doctrina sobre el principio de las nacionalidades había propuesto: el criterio "objetivo" (consideración de elementos organicistas, etc.), y el subjetivo-voluntarista.

32. *Ivi.*, 225-228. Vid.también P.Oüet, *La Fin de la Guerre. Traité de paix générale basé sur une charte mondiale déclarant les droits de l'Humanité et organisant la Confédération des États*, Bruxelles: Lamberty/Nijhoff, 1914.

communauté d'origine, de langue, de tradition, ou qu'elles résultent d'une association librement consentie entre groupes ethniques différents". Igualmente, las nacionalidades deberían tener el derecho inalienable a la "libre disposition d'elles-mêmes". En el interior de Estados étnicamente plurales, las nacionalidades deberían gozar del derecho a la autonomía, y si las zonas de poblamiento fuesen mixtas, "sera établi le régime de statut personnel complété par des institutions effectives appropriées". También se consideraba que las cuestiones de raza, las "nationalités inconscientes, ne pouvant encore ni comprendre leurs destinées, ni les affirmer", y las poblaciones indígenas habrían de ser colocadas bajo el tutelaje y protección de otros Estados o naciones con categoría de "civilizadores". Esto se complementaba con el principio de la libertad de los mares, estrechos y canales marítimos.³³ El nivel y alcance de las reivindicaciones expresadas por cada nacionalidad o grupo étnico podría oscilar o cambiar entre autonomía, el "régime du statut personnel, complété par des institutions collectives nationales, [qui] doit assurer à ces populations notamment des écoles avec leur langue et des églises conformes à leurs traditions religieuses", o, en casos más extremos, "l'indépendance ici absolue, là soumise à une sorte de suzeraineté internationale, qui a nom neutralité".³⁴ Para la Union des Nationalités, el principio de las nacionalidades era definido como "l'affirmation du droit national fondé sur la volonté des peuples, tous les autres éléments, y compris les éléments ethniques, n'étant que des motifs déterminant semblable volonté", si bien las necesidades determinadas por la economía, la vida moderna y el lugar ocupado por las relaciones internacionales en el mundo del futuro determinarían que, en la práctica, también fuese necesario "l'avenement d'un ordre supernational réalisant le bien commun à toutes les Nationalités et sachant l'imposer par une force regnante".

No obstante, y quizás a consecuencia de haber tratado cuestiones nacionales del Imperio ruso, la presencia de los irlandeses, etc., la organización nacionalitaria hubo de trasladar su centro de actividades de París -más amenazado, además, por la cercanía del frente- a la neutral Suiza. El Estado de desorganización en que el conflicto bélico sumió a la Union des Nationalités (los comités nacionales se hallaban desorganizados, y "plusieurs de nos amis et collaborateurs [...] se trouvèrent, malgré eux, et contrairement à leurs aspirations, dans les camps opposés

33. *Ibid.*, 227-28.

34. *Ibidem*, p.5.

des deux groupements belligérants") se acentuó durante 1915, y pese a los esfuerzos, París presentaba demasiados problemas como para continuar siendo sede de la organización.³⁵ El desplazamiento también pudo obedecer a otras razones, sólo indirectamente expresadas, como la falta de compromiso de la opinión pública y especialmente del gobierno francés con las nacionalidades no-rusas del Imperio de los zares (especialmente los bálticos, ucranianos y bielorrusos). La ocupación rusa de la Galitzia austriaca implicó en primer lugar la imposición del idioma ruso sobre el ucraniano. También influyó la falta de reacción francesa, que además apoyaba con grandes simpatías a los polacos -necesitada de atraérselos a su causa- y armenios (ya que éstos eran opuestos y enemigos de los turcos). Por ello, *Les Annales des Nationalités* reaccionarán agriamente contra Francia, culpándola por no obrar de acuerdo con su rol ideal de defensor de los derechos de los pueblos, etc.³⁶

En el transcurso de la Guerra Mundial, además, Suiza se convirtió en el lugar idóneo para celebrar las Conferencias de Nacionalidades, en parte porque por el hecho de permanecer neutral en el conflicto, "un grand nombre de Nationalités opprimées ou mutilées y ont établi des comités, où y jouit d'une large liberté de réunion et de parole".³⁷ Entre otros, en Ginebra y Lausanne se publicaban órganos como *La Libre Serbie*, *L'Echo de Varsovie* (órgano del Bureau d'Information "Polonia"), *Les Peuples Libres*, *L'Albanie* desde 1917, etc.³⁸ Igualmente, desde 1916 existía en Lausanne una asociación de diputados no-rusos de la Duma, que a través sin duda de los nacionalistas lituanos participará en las labores de la Union des Nationalités.³⁹

Apenas trasladada a Suiza, la Union des Nationalités se embarcó con afán en la preparación y celebración de una III Conferencia de Nacionalidades. La Comisión Permanente, establecida por la II Conferencia, y que tenía como misión la elaboración del Código de Derechos de las nacionalidades, continuó sus trabajos durante 1915 y

35. *AdesN*, n.1-3 (V), 1916.

36. C.R., "La France et les Nationalités opprimées", *AdesN*, 1-3 (V), 1916, 2-8. Esto podía a su vez contradecir obras apologéticas que idealizaban el papel de Francia como defensora de las nacionalidades, p.ej. A.Rey, *La pensée française et la libération des peuples*, París: Jules Meynis Ed., 1916.

37. Ibidem, p.4. Otra razón aducida era que Suiza constituía un perfecto ejemplo de "État basé sur trois nationalités libres, unies contractuellement en une confédération".

38. A éstos se unían, p.ej., en París y Londres *La Nation Tchèque*, *Revue Baltique*, *Bulletin Yougoslave*; en Milán, *Il grido degli oppressi*, etc.

39. Vid. P. von zur Mühlen, *Zwischen Hakenkreuz und Sowjetstern. Der Nationalismus der sowjetischen Orientvölker im Zweiten Weltkrieg*, Düsseldorf: Droste, 1971, p.26.

1916, examinándose el proyecto presentado por Otlet, y en el que se introdujeron pocos cambios. Igualmente, se siguió adelante con el proyecto de llevar a cabo una *Enquête* internacional entre los representantes autorizados de las diversas nacionalidades. Se pretendía, una vez recopilada toda la documentación, presentarla ante los "Gouvernements de tous les états au moment des pourparlers de la paix".⁴⁰ Dado que el momento en que la Conferencia de Paz se iba retrasando, al tiempo que la guerra se estabilizaba, se consideró igualmente por parte de la Comisión Permanente la celebración de una nueva conferencia de nacionalidades que contribuiría a "chercher dans l'union sur un principe une force plus grande pour le triomphe de chaque cause particulière".⁴¹ Asimismo, Otlet completaba su proyecto de "Declaración de derechos de las nacionalidades" con amplio informe en el que documentaba el origen y diversos aspectos relacionados con el problema de las nacionalidades, adoptando un enfoque a menudo más científico que político. En su resumen de posibles causas de conflictos nacionales existentes en Europa, Otlet enumeraba hasta 15, haciendo recuento tanto de problemas de minorías nacionales (incluía aquí, p.ej., a los alsacianos), como de naciones en formación (catalanes, irlandeses, vascos), y asimismo los judíos, considerados como un caso aparte. A esos se añadían tres naciones ocupadas durante la Guerra Mundial por tropas extranjeras, a saber: belgas, Montenegro y serbios. Según Otlet, "la diversité des races et des nationalités est un facteur précieux de progrès et un bénéfice pour l'humanité toute entière", lo que se demostraría por las leyes biológicas, "les races complémentaires en s'associant pourraient porter à un haut degré de perfectionnement des oeuvres de la civilisation". El interés que para la Humanidad tendría la conservación de las nacionalidades, también debía complementarse por una organización universal: "C'est ainsi que les peuples ne peuvent plus progresser que par l'union du Nationalisme et de l'Internationalisme", en una colaboración mutua e íntima entre naciones, pues "les nations n'existent pas dans leur propre intérêt, mais dans l'intérêt de toutes les autres", con lo que la solidaridad entre las naciones, según Otlet, se convertía en un hecho casi natural, por lo menos entre aquellas naciones tendentes a la obra de civilización. Pero el autor belga, pese a todas sus piruetas teóricas, no se mostraba capaz de llegar a una definición exacta de qué pueblos serían merecedores de la

40. "La Conférence des Nationalités et les travaux de la Commission Permanente", *AdesN*, n.1-3 (1916), 11-12.

41. *Ivi*.

independencia, y cuáles no.⁴² Oüet suponía que la marcha ascendente de la Humanidad hacia el Progreso llevaría a una progresiva concienciación de la necesidad de respetar los derechos de las nacionalidades, para evitar motivos de conflicto y contribuir al mantenimiento de la paz (arguyendo p.ej. el hecho de que las fronteras políticas no siempre se correspondían con las fronteras etno-nacionales, los problemas de minorías nacionales en otros Estados que pueden, en caso de sentirse oprimidas, comprometer a sus *Mutterländer* a intervenir, etc.). Oüet presentaba una fuerte veta antigermánica (aduciendo que los alemanes en el fondo se autoconcebían como una raza "superior"), mientras por el contrario la Entente proclamaba abiertamente el derecho de autodeterminación y el respeto al principio de las nacionalidades. Pero los Aliados tampoco llevaban coherente y consecuentemente tales principios a la práctica (como evidenciaba la política de Rusia). La fórmula para superar esas contradicciones era divisada por Oüet en una articulación nacionalitaria, a escala europea, semejante a la de Suiza, Bélgica o Luxemburgo. La Union des Nationalités se proponía, así, "établir des relations des pensées entre les différents peuples qui cherchent leur équilibre et leur liberté, de préciser les revendications de son voisin, de dissiper ainsi les séculaires malentendus".⁴³ Gabrys iba más lejos, en un discurso pronunciado ante la *Société Vaudoise de la Paix* en 1916:⁴⁴

"Il faut que la nationalité soit reconnue une personne juridique par le droit international qui reconnaissait jusqu'à présent comme tel l'État. Une fois la nationalité reconnue une personne juridique, il faut qu'elle soit admise à la future Conférence de la Paix. Il y a à espérer que le futur Statut de l'Europe basé sur le principe des nationalités sera plus stable et plus équitable"

En ese año 1916, el *Office Central des Nationalités* decidió convocar otra Conferencia de Nacionalidades, sin duda para concretar sus iniciativas político-intelectuales con vistas a definir mejor los "Dossiers" que habrían de ser presentados a los diplomáticos de la Entente...La conferencia, tras un cierto período

42. "Les Peuples et les Nationalités. Problèmes généraux-solutions générales", informe de P.Oüet, en *AdesN*, n.1-3 (1916), 16-31.

43. Paul Oüet, "Les Peuples et les Nationalités...", parte II, *AdesN*, n.4-5 (V), 1916, 53-61.

44. "Les Conférences de La Haye et le Problème des Nationalités", *AdesN*, n.4-5 (V), 1916, 51-52.

de indecisión y dudas, fue convocada a comienzos de 1916.⁴⁵ Mientras tanto, en ese mismo año 1916 los *Annales* dedicarán un número al "Étude sur la Question Catalane".⁴⁶ A lo largo de la Guerra Mundial, irán apareciendo también una serie de estudios monográficos sobre las nacionalidades de los Balcanes en la serie "Bibliothèque des Peuples Balcaniques" mantenida por la Librairie Centrale des Nationalités de Lausanne (dependiente de la Union des Nationalités).

Finalmente, en junio de 1916 tuvo lugar la III Conferencia de Nacionalidades, en medio de un clima bélico enrarecido que la hará también polémica.⁴⁷ En ella participaron, según la organización, representantes autorizados de 23 nacionalidades, pese a los intentos por parte de algunos sectores de "troubler ce calme et l'ordre des travaux [...] mais elles furent arrêtées dès leur première manifestation". También colaboró en los preparativos y organización de la Conferencia la *Ligue Internationale pour la Défense du Droit des Peuples*, a través de su presidente, René Claparède.⁴⁸

La Conferencia constó de dos partes: una para elaborar la declaración de los *Droits des Nationalités*, y otra de "documents", con el fin de completar la "enquête". En general, se adoptaron sin grandes variaciones los proyectos anteriores elaborados por Paul Otlet, relativos al *Droit des Nationalités*, por lo que se puede afirmar que en ella no se dieron grandes pasos en la elaboración de propuestas teóricas y organizativas, pese a una más amplia participación, tanto de nacionalidades eslavas como occidentales (p.ej., acudieron delegados de la Comunión Nacionalista Vasca). En lo que sí incidió fue en la afirmación del derecho de autodeterminación como base del principio de las nacionalidades: en palabras de Otlet, "le principe des Nationalités doit donc se définir par l'affirmation du droit national fondé sur la volonté des peuples, tous les autres éléments, y compris les éléments ethniques, n'étant que des motifs déterminant semblable volonté".⁴⁹ Las diatribas de los delegados egipcios, p.ej., contra la "opresión colonial" sufrida a manos del Reino Unido fueron

45. "IIIe. Conférence des Nationalités. Juin 1916. Pour le Droit des Nationalités", *AdesN*, n.4-5 (V), 1916, 47-49.

46. *AdesN*, n.6-8 (V), 1916.

47. Vid. las actas de la Conferencia en *AdesN*, n.9-11 (V), 1916.

48. *Journal de Genève*, 28.6.1916.

49. Vid. *Compte-rendu sommaire de la IIIe Conférence des Nationalités*, Lausanne: Office de l'Union des Nationalités, 1916.

reprimidos por otros delegados y también por la presidencia: no convenía "attaquer un pays belligérant quel qu'il soit". Por el contrario, los delegados vascos, como los catalanes, se limitaron al "efecto pantalla" y a dar eco a sus demandas nacionales y objetivos políticos particulares.⁵⁰ Los judíos, por otra parte, se limitaron a las declaraciones de hostilidad hacia el nacionalismo polaco, acusándolo de antisemita: pese a ello, varias oficinas y agencias de *émigrés* polacos en Suiza se adhirieron a la Conferencia.⁵¹ Ésta, de hecho, contó con la participación de numerosos *émigrés*, exiliados representantes de Comités nacionalistas de diversa índole presentes por entonces en Suiza.

Entre los diferentes discursos y reivindicaciones exteriorizadas por los delegados de diferentes nacionalidades en la III Conferencia de las Nacionalidades (Lausanne, 1916), es interesante constatar las diferencias existentes entre las quejas expresadas por las diferentes delegaciones: mientras los delegados nacionalistas vascos, p.ej., manifestaron únicamente como objetivo político la "reintegración foral" defendida en el interior de España, "le retour à leur ancien état juridique et politique par l'abrogation des lois qui les régissent actuellement. Ils veulent, avec les autres Nationalités, défendre le droit primordial de tous les êtres humains à leur propre existence"⁵², los delegados egipcios, por su parte, expresaron su reivindicación puramente en términos de independencia nacional, que les librase del "dominio de la raza blanca" (el Imperio británico). Los delegados finlandeses expresaron su deseo de independencia de Rusia, mientras los delegados catalanistas (Maseras y el representante de la Unió Catalanista, M.Bassegoda), se hicieron eco de una aspiración un tanto indefinida a que Cataluña obtuviese un autogobierno y una autonomía cultural lo más amplia posible, dotada de un poder ejecutivo propio. La delegación judía presionó por un reconocimiento de sus derechos civiles y políticos en Rusia y Rumanía, así como por el derecho del pueblo judío a establecer un Estado en Palestina. Los delegados irlandeses del Sinn Féin, se limitaron a acusar a Inglaterra de actitudes represivas contra los rebeldes de Pascua/1916 en Dublín, ataques que no fueron esta vez acallados por la Asamblea: a fin de cuentas, Irlanda era considerada una nación más "civilizada" que Egipto...El

50. Vid. el *Rapport de la délégation basque*, cit.

51. *Les Révendications juives*, Genève: Bureau du Comité national juif en Suisse, 1916.

52. *Ibidem*, p.20. Vid. también *Rapport de la délégation basque*, Lausanne: Imprimerie Vaudoise, 1916.

acento en la Conferencia, sin embargo, lo pusieron los delegados bálticos y ucranianos, tártaros, etc., los opuestos a la vieja Rusia. En general, y pese a un tono general aliadófilo, las críticas y acusaciones al Imperio de los zares menudearon: así, el delegado lituano, Baron de Ropp, exhortaba a los soldados ingleses y franceses a verter su sangre únicamente por sus democráticas naciones, pero a no hacerlo por la autocrática Rusia...⁵³ Olet recordaba en la clausura de la Conferencia que el objetivo ideal de la Union des Nationalités, para conciliar tan diversos postulados, era contribuir a la creación de una Sociedad de Naciones, fundada sobre una Carta de Derechos de las Nacionalidades (junto a los Derechos del Hombre), y que "doit mettre à sa base le Droit des Nationalités".⁵⁴ La Conferencia también aprobó varias resoluciones en las que se traslucía su profundo idealismo nacionalitario. Además de declarar la necesidad de establecer una "Sociedad de Naciones" en el futuro para asegurar la paz en el Continente europeo, la Union des Nationalités se declaró partidaria de considerar a un mismo nivel tanto la libertad del individuo como la libertad de las naciones. El Estado -o la pertenencia al Estado- solamente podía ostentar como base legal legitimadora "la souveraineté manifestée par la volonté librement exprimée des populations". En cierto modo, reconocer tal principio implicaba lo mismo que el derecho de autodeterminación. En el caso de Estados en los que convivían diferentes grupos étnicos o nacionalidades, éstas tendrían "droit à la même autonomie que les individus eux-mêmes", mientras que

"...les régions à population mixte, qui représentent de grandes différences de caractère et de mœurs, sera établi le régime du Statut personnel complété par des institutions nationales collectives appropriées, assurant notamment à ces populations des écoles avec leur langue, et des églises conformes à leurs traditions religieuses"⁵⁵

El mosaico plurinacional que la Union des Nationalités pretendía coordinar no podía ser más confuso y variado, por cuanto además la organización no pasó de proclamar de manera vaga el derecho de autodeterminación de los pueblos, pero sin

53. *Ivi*, p.40.

54. *Ivi*, p.41.

55. *Compte-rendu sommaire de la IIIème Conférence*, cit., 43-45. Macartney (*National States...*, cit., 213-214) califica la aportación teórica de la Union des Nationalités en sus dos conferencias de 1915 y 1916 como "conceived as complementary to the Declaration on the Rights of Man".

tratar de unificar criterios a través de una aportación original al debate teórico de la época.

La atmósfera bélica y la intervención en la Conferencia de delegados franceses y británicos que recordaron emocionadamente el heroísmo de sus soldados en defensa de los derechos de las pequeñas naciones a su libertad podría llevar a la aserción de que la Union des Nationalités fue un arma más de propaganda en manos de la Entente, la cual se había adueñado, en la práctica, de la defensa del principio de las nacionalidades. Sin embargo, la presencia de delegados tanto de las naciones bálticas o Ucrania, como de Egipto e Irlanda, nos muestra que ese carácter instrumental no era tan pronunciado.

Las reacciones de la prensa internacional a la celebración de la III Conferencia de Nacionalidades fueron variadas, pero en todo caso prácticamente todos los periódicos de Europa destacaron que la Union des Nationalités estaba manipulada por la Entente, y especialmente por el Gobierno británico. La prensa española hablaba en general de una "asociación casi quimérica que dirige en París un lituano",⁵⁶ mientras la *Gazette de Lausanne* denunciaba la ausencia de serbios, croatas y checos, y la presencia en las sesiones de la Conferencia de numerosos periodistas alemanes y del cónsul de Austria-Hungría, mientras los delegados bálticos pudieron acudir a Ginebra con salvoconducto de los ocupantes alemanes.⁵⁷ De semejante opinión era el diario francés *Le Temps*, que especialmente temía el efecto de la Conferencia sobre la opinión pública de los países neutrales.⁵⁸ Según la nota hecha pública por la Union, por supuesto, todas estas imputaciones carecerían de sentido,⁵⁹ resaltando que, si bien la Conferencia de Nacionalidades "a été organisée dans son propre intérêt et non dans celui d'un des États belligérants", por otro lado "comme il était logique, c'est au bénéfice de l'Entente qu'a tourné l'ensemble des séances" mientras que de una nueva Rusia sería de esperar cuando menos una solución federalista. En Francia, periódicos de diversas tendencias continuaron discutiendo sobre la utilidad y

56. *El Diluvio*, 10.7.1916.

57. Reiss, "Voix discordants et inexactitudes", *Gazette de Lausanne*, 28.7.1916. El autor de la crónica, profesor de la Universidad de Lausanne, quería que la Conferencia condenase el encarcelamiento de varios líderes checos por el Gobierno Austro-húngaro. Al oponerse la Conferencia, los delegados serbios que asistían se retiraron.

58. *Le Temps*, 2.7.1916.

59. *Compte Rendu*, cit., 65-66.

generalidad del principio de las nacionalidades: mientras unos órganos se declaraban a favor de su uso por Francia, otros por el contrario argüían que "c'est [...] une arme qui peut très bien se retourner contre nous et nos Alliés".⁶⁰ La prensa alemana, por el contrario, adoptaba una posición más benevolente, pero juzgaba que la Conferencia servía a los intereses de la Entente;⁶¹ igualmente criticó irónicamente su ingenuidad, al no reconocer p.ej. la solución plebiscitaria como medio válido para determinar el establecimiento de un gobierno autónomo para una nacionalidad. El Bureau de la Union des Nationalités replicó a tales críticas arguyendo que "la conférence a été organisée en dehors de toute participation des États belligérants, exclusivement par et pour des Nationalités opprimées". Hubo incluso quien, como *L'Action Française*, establecía una suerte de nexo "revolucionario" entre el Congreso de las Nacionalidades de Lausanne y la casi contemporánea reunión socialista de Zimmerwald.⁶² Tampoco es de extrañar que diversos movimientos nacionales que estaban decididamente del lado de la Entente desconfiasen de la Union des Nationalités y empezasen a lanzar la acusación de germanofilia sobre la organización: el órgano del Comité Checo de París, *La Nation Tchèque*, dirigido por Benes, expresaba su desconfianza frente a la Union, considerándola como "un exemple typique des méthodes par lesquelles les Austro-Allemands s'efforcent de déconsidérer les idées qui les génent", habiendo los Imperios Centrales "délégué au Congrès non seulement les représentants des nationalités opprimées par leurs adversaires, mais aussi leurs agents provocateurs, leurs espions et leurs consuls, cherchaient de plus à ruiner l'influence morale des Puissances de l'Entente sur les neutres, qui considèrent la cause des Alliés comme celle des petites nationalités". Por esa razón, los checos, croatas y serbios se abstuvieron de participar en las tareas de la Union, y sólo lo

60. Vid. *Compte Rendu*, cit., 72-73. La cita corresponde a J. Bainville, en *L'Éclair* (Montpellier), 5.7.1916; a favor de la Union des Nationalités se mostraban A. Ebray, en *L'Éclair*, (Paris), 11.7.1916; *L'Oeuvre*, 12.7.1916.

61. *Compte-rendu*, cit., 73-77. P.ej., *Frankfurter Zeitung*, 5.7.1916.

62. Vid. J. Bainville, "Après Zimmerwald, Lausanne", *L'Action Française*, 1.7.1916: "Les rencontres de Zimmerwald et de Kienthal ont fait couler beaucoup d'encre. Celles de Lausanne ne sont pas moins inquiétantes. C'est un microcosme où la propagande allemande s'est introduite sous la forme la plus habile pour s'imposer tout d'un coup aux naïfs participants... Dans cette espèce de Parlement, on trouve des représentants plus ou moins qualifiés de toutes les nationalités qui sont ou se disent opprimées [...] à côté de bouffonneries, il y a eu des choses sérieuses et même graves. Nous ne croyons pas, par exemple, qu'il serait sage de prendre à la légère la participation au Congrès de Lausanne de certains 'délégués' des populations allogènes de l'Empire russe... L'Allemagne place ses agents provocateurs chez les 'peuples opprimés' comme elle les met dans l'internationale ouvrière et elle sait se servir aussi bien des principes socialistes que du principe des nationalités".

habrían hecho algunos líderes polacos "aux gages de la Prusse".⁶³ Según los *Annales des Nationalités*, sin embargo,⁶⁴ a la III Conferencia de Nacionalidades acudieron representantes de: Albania, Armenia, Alsacia-Lorena, Euskadi, Bélgica, Cataluña, Egipto, Finlandia, Irlanda, Judíos, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Polonia, Rumanía, Siria, Checoslovaquia, Túnez, Serbia y Croacia, así como ucranianos, georgianos, tártaros y "Tcherkenes".

Esas divergencias de opiniones indicaban, en una atmósfera dominada por la inseguridad, espionajes e intrigas, la ambivalencia y hasta cierto punto falta de perspectivas para una posición "independiente" a tomar por los representantes de las nacionalidades en las circunstancias internacionales del momento. El embajador español en Suiza, al informar sobre la Conferencia, afirmaba que:⁶⁵

"la conferencia se considera como un fracaso [...] según creencia general, la reunión de la Conferencia fue promovida por los Imperios Centrales, con fines políticos relativos a las cuestiones de Polonia y países bálticos y en ella sólo figuraron como comparsas para llenar el cuadro, unos cuantos ideólogos o extraviados a quienes se les ocurre la peregrina idea de suscitar el problema de las pequeñas nacionalidades"

Podemos apreciar sin embargo que la influencia política real de la conferencia no fue tan alta como la propaganda alcanzada, al igual por lo demás que las corrientes internacionalistas de pacifismo e idealismo en las que implícitamente se encuadraba. Constituyó, e so sí, la Union des Nationalités un adecuado precedente de los caminos que tomaría el Congreso de Nacionalidades Europeas, (aunque muchas diferencias sean apreciables). En todo caso, expresaba la existencia de una suerte de internacionalismo idealista burgués que buscaba también un lugar en el periodo post-bélico, mediante la defensa de ideales como la autodeterminación y la coexistencia de las nacionalidades. En cierta medida, eso será adoptado más tarde como un eficaz contrapeso de la doctrina bolchevique, oponiendo a la "revolución social" la "revolución nacional", así como al internacionalismo defendido por los socialistas. Pero en la Union des Nationalités no encontraremos un rechazo de esas ideologías como lo podríamos encontrar, p.ej., implícitamente en el wilsonismo posterior a 1917.

63. *La Nation Tchèque*, n.6, 15.7.1916, p.91.

64. *Compte-rendu sommaire de la III^{me} Conférence des Nationalités*, Lausanne: Office de l'Union des Nationalités, 1916.

65. Informe de la Legación Española en Berna a Ministerio de Estado, 17.8.1916 [MAE, H-2824].

El clima de sospecha que rodeaba a la Conferencia y a la misma Union des Nationalités estaba sin duda motivado por el hecho de que entre sus promotores se hallasen los círculos nacionalistas lituanos exiliados en Suiza, que en marzo de 1916 ya habían adelantado aspiraciones de independencia en Lausanne que iban mucho más allá que las demandas, hasta entonces más moderadas, de los grupos nacionalistas lituanos de América (que optaban por una solución autonómica).⁶⁶ El giro decididamente pro-báltico e independentista se evidencia en el número especial dedicado por *Les Annales des Nationalités* al "Problème baltique" tras la Conferencia, y en cuyo prólogo la Redacción de la revista propugnaba como solución ideal la formación de una Federación báltica, en parte alentada por la misma evolución de la Guerra, que "a puissamment démontré la nécessité d'un rapprochement entre les peuples dont les intérêts sont communs. La solidarité entre les intérêts sont communes. La solidarité entre les intérêts politiques et économiques des nations s'affirme chaque jour d'avantage, ceux-ci étant influencés par ceux-là et réciproquement".⁶⁷

El año 1917 iba a estar marcado por varios acontecimientos de crucial importancia para el desarrollo de la cuestión de las nacionalidades. Por un lado, la irrupción de las primeras declaraciones de Wilson, que venían a justificar y respaldar indirectamente la posición de la Union des Nationalités: el Comité de la organización se solidarizó entusiásticamente con el presidente norteamericano tras su discurso al Senado de los Estados Unidos, e interpretó sus declaraciones como un apoyo sin más a la teoría de la autodeterminación de los pueblos: a fines de enero de 1917 la "Commission Permanente" de la organización se dirigió al mismo Wilson en el nombre de 23 delegados de diferentes "nacionalidades oprimidas", en solidaridad y aprobación de su programa.⁶⁸ Pero también aprovechó para criticar acerbadamente los proyectos del nacionalismo polaco para crear una *Gran Polonia*. Para la Union des Nationalités, los principios de Wilson deberían ser aplicados de forma generosa, e implicar que Lituania

"devrait être aussi constituée en état indépendant, la Belgique libérée, la Serbie reconstituée. Le principe implique le droit pour les Alsaciens-Lorrains, pour les Italiens du Trentin de disposer de leur sort. Mais ce même principe condamne la

66. A.E. Senn, *The Emergence of Modern Lithuania*, New York, 1959, 23-24.

67. *AdesN*, n. 12 (V), 1916, p. 2.

68. *AdesN*, n. 8-10 (VI), 1917, p. 205.

prétention qu'a l'Italie de s'emparer des côtes de la Dalmatie [...]. Il condamne également la prétention de la Russie de s'emparer de Constantinople"⁶⁹

De manera semejante, el primer acto de la Revolución rusa (febrero de 1917) y la supresión del Gobierno zarista por el Gobierno provisional de Kerensky, así como la aparentes intenciones descentralizadoras de los nuevos mandatarios rusos, parecían indicar a la Union des Nationalités que el "principio de las nacionalidades" se iba abriendo paso. Y. Poivreau afirmaba la esperanza en el "parti ouvrier" que "admet le principe de l'autonomie sur de larges bases, ce qui équivaut à transformer l'empire autocratique russe en une fédération démocratique de peuples libres".⁷⁰ El interés báltico se mostraba una vez más, no obstante, como preponderante tras el contenido paneuropeo de la revista y de la misma organización nacionalitaria.

Ahora bien, conforme avanzará el año, ese interés báltico se mostrará como un tanto dudoso. Por parte del movimiento nacionalista lituano, habrá desde comienzos de 1917 nebulosas aproximaciones a la diplomacia alemana, con el fin de negociar una posible independencia del país, aprovechando la favorable coyuntura internacional.⁷¹ Los alemanes, a su vez, podrían así negociar una paz separada con los revolucionarios rusos, quienes estaban a favor de la autodeterminación de los pueblos (al menos, en teoría). El Consejo Lituano o *Taryba*, creado bajo los auspicios de Alemania, fue a lo largo de 1918 reconocido por los líderes lituanos del extranjero: en noviembre de ese año, los exiliados lituanos en Suiza, bajo la batuta del mismo Gabrys, convocaron una "Conferencia Lituana" en Berna, supervisada por el embajador alemán, cuyo "agente" de confianza entre los *émigrés* bálticos en el país neutral era, precisamente, Gabrys.⁷² Este, de todos modos, no era el único mentor ni motor de la Union des Nationalités, que al menos *doctrinalmente* era sostenida por los trabajos de Oletf, que también se transmitieron al lituano.

Así se muestra en su libro de 1917 *Le problème des nationalités et la paix*

69. "Les nationalités et le président Wilson", *AdesN*, n.1-2 (1917), 1-4.

70. Y.P., "La Russie nouvelle et la question des nationalités", *AdesN*, n.3-4 (1917), 49-55.

71. A.Srazas, "Der litauische Landesrat als Instrument der deutschen Ostpolitik 1917-1918", *Jahrbucher für Geschichte Osteuropas*, 25 (1977), Heft 3, 340-361.

72. *Ivi*, p.349.

durable.⁷³ Para Gabrys, la Guerra Mundial debía ser interpretada como una "guerre des nationalités", en cuanto su desarrollo y causas "pose nettement le problème des nationalités en lui donnant une importance primordiale"; igualmente, comparte el lituano el énfasis "renovador" del resto de sociedades internacionales del tiempo en proponer soluciones, leyes y estatutos para resolver la cuestión nacionalitaria una vez el conflicto hubiese acabado. Gabrys establecía como cuestión previa la necesidad de definir qué era una nacionalidad, que según él vendría dada por la posesión por parte de un grupo humano de un determinado carácter racial, lengua y territorio, historia y tradiciones, religión, etc., llegando a la siguiente definición de *nacionalidad*:

"...la nationalité est, à vrai dire, la resultante, la réunion de divers éléments géographiques, ethnographiques, physiques et moraux. En un mot, elle est le produit de la nature et de l'histoire, de la nécessité et de la liberté"⁷⁴

Además, de acuerdo con Gabrys, la relación entre Estado y Nacionalidad era ambivalente y podía recorrer dos direcciones: "chaque nationalité a le droit de devenir un État, chaque État a le droit d'une personne nationale".⁷⁵ La cuestión aparentaba ser muy simple, en este sentido: las nacionalidades tienen el derecho de convertirse en Estados, aunque este derecho se vea contrarrestado por la realidad de los hechos. Gabrys, sin embargo, combinaba el principio de las nacionalidades con la doctrina federalista, en orden a conseguir una

'réconciliation des intérêts de la liberté avec ceux de la civilisation, le principe des nationalités avec le principe d'humanité. Cette réconciliation ne peut se réaliser que par l'introduction et la généralisation du système fédératif dans l'organisation des peuples de l'Humanité"⁷⁶

En el caso de que una nacionalidad fuese, o bien débil o bien incapaz de formar por sí misma el medio social y político que es conveniente para su desarrollo (nacionalidades menores, poblaciones indígenas o pueblos en decadencia), podría ser colocada bajo el protectorado de otros Estados ("nationalités majeures et tutrices").

73. J.Gabrys, *Le problème des nationalités et la paix durable*, Lausanne: Librairie Centrale des Nationalités, 1917.

74. *Ivi*, p.84.

75. *Ivi*, p.66.

76. *Ivi*, p.76.

Por otro lado, precisa Gabrys, el derecho de cada nacionalidad a su propio autogobierno (a ejercer su autodeterminación) debía convivir con otras nacionalidades, por lo que era necesario establecer una Sociedad de Naciones que podría llevar a cabo una serie de deberes y exigencias impuestas por la vida internacional, así como llevar a cabo misiones de progreso (como organizar el intercambio científico, etc.). Como "procedimientos" para poner en práctica estas declaraciones un tanto genéricas, establecía soluciones como: "Attribution aux Nationalités de leur statut international", la realización de plebiscitos, o una suerte de acuerdo o tratado internacional entre nacionalidades ("Convention amiable"). Una futura Sociedad de Naciones debería, según Gabrys, ser establecida, y presidida por una especie de "Constituante Européenne ou Mondiale" en al que no solamente estarían representadas "les nationalités constituées déjà en États, mais aussi toutes les nationalités conscientes d'elles-mêmes et surtout celles qui ont perdu leur indépendance dans le passé relativement récent", mencionando explícitamente como ejemplos a Irlanda, Lituania, Finlandia o Cataluña.⁷⁷

Paul Oulet, por lo demás, redefinirá su proyecto de "Carta Mundial" de las nacionalidades a mediados de 1917, aunque no presentará grandes cambios en relación con sus proyectos anteriores, y -como mencionará explícitamente- guardará relación con las conclusiones adoptadas por las Conferencias de varias organizaciones internacionales de orientación pacifista (La Haya, de la Unión Interparlamentaria, Institut de Droit International, Congrès de la Paix, Congrès des Chambres de Commerce, Congresos socialistas internacionales, Congrès des Associations Internationales).⁷⁸ La Union des Nationalités cayó sin embargo a un nivel de cierta repetitividad y parálisis ideológica, en parte suplida por el recurso al wilsonismo, interpretado *tout court* como la consagración sin más del derecho de autodeterminación de los pueblos y nacionalidades. En buena medida, la asunción incondicional del wilsonismo como "ropaje" por parte de la Union des Nationalités se asemejaba a la difusión del mismo a través de la opinión pública liberal europea: vid. si no, p.ej., la interpretación que hará Jean Pélissier de los principios del presidente

77. *Ibid.* p.150.

78. "Projet de Charte Mondiale", *AdesN*, n.3-4 (VI), 1917, 9-23.

americano:⁷⁹

"Supposons que la conférence s'oeuvre tout de suite. Le président Wilson [...] arrivera avec l'idée mystique que cette guerre est la dernière des guerres et qu'il est investi par le Très-Haut de la mission divine de régler une fois pour toutes les questions qui divisent les peuples et s'opposent à l'avènement d'une ère de paix et de concorde universelles. Depuis son message du 23 janvier 1917, dans lequel il déclare que tous les peuples, grands ou petits, faibles ou puissants, ont le même droit à l'indépendance et que les gouvernements ne sont légitimes qu'ils s'appuient sur la volonté des gouvernés, tous les groupements ethniques, mécontents de la situations qui leur est faite au sein des grands États, auxquels les a liés le sort de l'histoire et qui aspirent à une vie nationale autonome, se tournent vers lui comme vers le Sauveur, le prennent à témoin de leurs infortunes et le conjurent de leur faire rendre justice"

Ante las iniciativas pro-nacionalitarias de otras organizaciones internacionales (p.ej., el Congreso Socialista Internacional de Estocolmo), se hizo necesario para la Union des Nationalités convocar una nueva Conferencia de Nacionalidades, cuyo propósito ideal era configurar una suerte de "Institut d'Études des Nationalités et une sorte de Tribunal Mondial devant lequel chaque peuple pourrait plaider sa cause et faire valoir ses justes revendications", siendo el "jugement équitable que prononcerait cet aérorage" una suerte de "guide aux diplomates de la future Conférence de la Paix". Como integrante de ese posible *lobby* o institución intelectual pro-nacionalitaria, aparte de los miembros del *Comité de Patronage* de la Union des Nationalités, se proponía atraer a Victor Bérard, Gabriel Jaray, A.Meillet, Paul Beyer, Seton-Watson, Noël-Buxton, Whickham Steed, G.Blondel, Hauser, René Pinon, Léger, etc. En el orden del día de la proyectada IV Conferencia de las Nacionalidades, se incluían los siguientes puntos: 1) La Guerra Mundial y las nacionalidades; 2) Las reivindicaciones precisas de las nacionalidades; 3) La organización de Europa tras la Guerra.⁸⁰ En parte, sin embargo, la Union des Nationalités se convertía en una organización que se dejaba guiar y llevar por las circunstancias macropolíticas del momento, y cuya función se reducía solamente a elaborar la "Charte internationale de toutes les nationalités, celles libres depuis toujours et celles libres dès...demain!", para que fuese acogida favorablemente por "les spécialistes, les amis de la justice internationale et le grand public duquel il

79. J.Péllissier, "Le futur Congrès de la Paix et les idées du Président Wilson", *AdesN*, n.5 (VI), 1917, 96-99.

80. J.Gabrys, "La IVe.Conférence des Nationalités", *AdesN*, n.6-7 (VI), 1917, 121-123.

dépend".⁸¹ La IV Conferencia de Nacionalidades, pese a sus esperanzas, no llegó a celebrarse, en parte debido a la falta de expectativas que habían creado las disensiones en torno a la III Conferencia de 1916: como el embajador español en Berna afirmaba, "Según noticias [...] se piensa reunir próximamente una nueva conferencia de nacionalidades, si bien todo induce a pensar que tal conferencia no llegará a reunirse en vista del poco éxito de la anterior y de las crecientes dificultades que a ella se oponen".⁸² Para esa IV Conferencia de Nacionalidades de Lausanne, la Union des Nationalités establecía como programa mínimo el estudio de las posibles "condiciones de paz" futuras, entre las que se contaban "le droit des peuples de disposer librement d'eux-mêmes, l'autonomie des nationalités, les annexions, les indemnités de guerre, restauration", que deberían ser aplicadas a casos específicos: Bélgica, Serbia, los países balcánicos, Polonia, Finlandia, Alsacia-Lorena, Schleswig-Holstein, Armenia, Lituania, Ucrania, Checoslovaquia, minorías judías, y las colonias.⁸³ Se consideró también que el creciente problema planteado por las nacionalidades debería ser resuelto mediante su estudio, a través de una colaboración fructífera entre los líderes políticos de los movimientos nacionalistas, y los intelectuales y hombres de ciencia dedicados al estudio de la cuestión nacional.

La única alternativa que desde fines de 1917 quedará a la Union des Nationalités será la defensa a ultranza del wilsonismo, en todo momento interpretado y reinterpretado de acuerdo con los principios defendidos desde 1912. En este sentido, la Union aspirará a completar y perfeccionar en el plano teórico las propuestas de Wilson, añadiendo interesantes reflexiones. Así, a finales de 1917, los *Annales des Nationalités* presentaron un programa más complejo, según el que "les nationalités sont comme les individus, des réalités dont on doit tenir compte et qu'elles ont un droit qui repose sur des notions éternelles, générales et absolues". Por lo tanto, para ellas, "les révolutions sont légitimes [...]. Toutes les raisons d'État et les droits acquis doivent s'écrouler devant le droit imprescriptible des nationalités à la liberté". La Guerra Mundial había conllevado un reconocimiento de los derechos de las nacionalidades, pero "reconnu de quelle façon? Chaque groupe de belligérants reconnaissait seulement des droits des nationalités du camp adverse". En

81. "La Guerre Mondiale et les Droits des Nationalités", *AdesN*, n.8-10 (1917), VI, 185-188.

82. Informe de la legación española en Berna a Mto.de Estado, Berna, 24.3.1917 (MAE, H.2824).

83. "La IVème Conférence des Nationalités", *AdesN*, n.6-7 (VI), 1917, p.1.

este contexto, Wilson significaba la superación de esas contradicciones y de los meros y puros intereses de las potencias en liza. "pour relever le courage des petits peuples qui souffrent et luttent depuis longtemps pour la reconnaissance de leurs droits légitimes". Con todo, la proclamación del principio de las nacionalidades no era suficiente "il est surtout nécessaire de poser les bases solides de la future organisation des Nationalités libérées". Esas bases eran concretadas en: 1) Renuncia por parte de los beligerantes a cualquier anexión; 2) Consideración de los "cas divers de populations nationales", a saber: nacionalidades homogéneas y que conforman la mayoría étnica en su territorio; 2) Nacionalidades que se encuentran aisladas en medio de una nacionalidad extranjera; 3) Grupos nacionales que son minoría en un Estado, pero que pertenecen a un grupo étnico que es mayoría en otro Estado; 4) Nacionalidades "inconscientes, ne pouvant encore ni comprendre leurs destinées ni les affirmer"; 5) Nacionalidades diferentes asociadas libremente a otras para formar Estados federativos o unitarios; 6) Coexistencia de diferentes razas; 7) Poblaciones indígenas, "ayant besoin d'être éduquées et protégées"; 8) Poblaciones coloniales, "dont le stade d'évolution, justifie l'émancipation à l'égard des mères-patries". En los casos que más directamente afectaban a Europa, era realmente donde la Union des Nationalités avanzaba con convencimiento sus proposiciones: para el primer caso, esas nacionalidades "doivent avoir le droit de choisir le régime politique sous lequel elles veulent se placer et cela abstraction faite de tout droit supérieur de l'État dans lequel elles sont actuellement incorporées". Distinguía en esto varios casos, a saber: 1) la nacionalidad desea permanecer en el Estado del que forma parte (valones en Bélgica, p.ej.); 2) desea separarse y entrar en otra combinación (p.ej., los rumanos de Transilvania); 3) quiere ser independiente (Finlandia, Lituania, Polonia); 4) desea formar una combinación nueva con poblaciones adjudicadas a otros Estados (p.ej., ucranianos); 5) Un pueblo quiere seguir viviendo conjuntamente con otro en un mismo territorio. En este caso, "un statut personnel, prévalant sur le statut territorial, fournit une solution"; aún sin detallarlo demasiado, señala como ejemplos la convivencia de diferentes religiones que se dieron en algunos casos históricos; 6) "Tout en maintenant ou en voulant son rattachement à une communauté politique plus grande, une population désire jouir d'une autonomie locale ou *self-government*".

En el segundo caso (nacionalidades que eran minoría en el territorio que ocupaban), típico de "régions à population mixte", se debería instaurar un

"régime de statuts personnels [...] complété par des institutions collectives appropriées", y en virtud del cual "chaque individu pourra réclamer le libre exercice des droits inhérents à la qualité d'homme, selon la modalité de sa nation (langue, religion, coutume), les institutions collectives consisteront notamment dans l'activité des communes, des écoles, des églises (autonomie culturelle)"

Esta solución era aparentemente apropiada para los problemas nacionales del Este de Europa, pues también reconoce que "la psychologie des peuples de l'Orient diffère de celle des peuples de l'Occident [...] Mais cela ne signifie pas qu'il manque entre eux des principes qui soient comme une commune mesure permettant aux uns et aux autres de poursuivre les mêmes études scientifiques et de prendre leurs civilisations respectives comme base de ces études". Sin embargo, señalaba de manera inconcreta que esa divergencia no impediría "engager ces peuples dans une action commune et dans des entreprises ayant pour objet l'utilité de l'Humanité tout entière". Como ejemplo de posible modelo de régimen de estatuto personal, por lo demás, la Union des Nationalités se remitía a estatuto orgánico de Creta (1898).⁸⁴ A esos tipos especiales corresponderían asimismo hasta 6 clases diferentes de "régimes de droit" diversos, a saber: a) los derechos individuales a "une liberté exercée dans les formes propres à la nationalité, notamment pour la langue et la religion"; b) el "statut personnel", c) autonomía (que desglosa en "administration autonome, régionale et locale, self-government; autonomie municipale, scolaire, religieuse, etc."; d) independencia y soberanía nacional; e) federación independiente (confederación); f) colonización con gobierno de la metrópoli, "avec autonomie ou avec protectorat".⁸⁵ Como procedimientos para poner en práctica esos derechos, señalaba: 1) atribuciones a las nacionalidades de un "statut international"; 2) Plebiscito, que, sin embargo, advierte que "soulève quelques difficultés d'application", y por último, 3) "Convention amiable".

Sin embargo, la Union des Nationalités se opuso, aunque llegó a reproducir "por imparcialidad científica" el proyecto en los *Annales*, a la fórmula de intercambio de poblaciones, avanzada por un tal E.W. como solución a los previsibles conflictos de minorías en los nuevos Estados nacionales.⁸⁶

84. "La Question des Nationalités et les messages du Président Wilson", *AdesN.* n.11-12 (VI), 1917, 217-228.

85. *Ivi.*

86. E.W., "Une solution possible du conflit entre droit des nationalités et droit des minorités", *AdesN.* n.11-12 (VI), 1917, 246-248.

El año 1918 se abriría así con contradictorias perspectivas para la Union des Nationalités, pero en todo caso con un protagonismo destacado del presidente Wilson, tras la decidida entrada de los Estados Unidos en la Guerra. El único camino que continuará la organización nacionalitaria, ante el fracaso de la convocatoria de una IV Conferencia de Nacionalidades, será intentar "recopilar" documentación sobre cuestiones nacionales, y "procéder à une série d'Enquêtes sur les Nationalités dont elles seront heureuses de soumettre les résultats à leurs nombreux lecteurs".⁸⁷ Pero al mismo tiempo, la Union presentaba poco a poco una posición pro-alemana, o cuando menos favorable a una suerte de "paz sin victoria", alabando en este sentido las iniciativas germanas en dirección a una "paix de conciliation" y a favor del federalismo (como transposición exterior del sistema federal alemán).⁸⁸ Por ello, no es de extrañar que la Union des Nationalités siga su propia trayectoria y criterio en todo lo que se refería al desarrollo de la Guerra Mundial: de este modo, aprobará la paz de Brest-Litovsk, aunque al mismo tiempo la presente como una iniciativa en favor del derecho de autodeterminación de los pueblos paralela a las contemporáneas declaraciones de Lloyd George.⁸⁹ Eso, con factores conjuntamente tan diversos como las reivindicaciones de irlandeses e -incluso- escoceses para participar en la futura Conferencia de Paz como entidades nacionales separadas, hacían afirmar a la Union des Nationalités enfáticamente que el imperialismo desaparecería con el fin de la Guerra...⁹⁰

En parte, quizás, por las dificultades de adaptación de la Union des Nationalités a una situación internacional que avanzaba vertiginosamente, pero también en un claro intento de obrar con mayor protagonismo en ella, los *Annales des Nationalités* procederán a una renovación, transformando su periodicidad en bimensual -con el fin de reunir el mayor número posible de *Enquêtes* que en el Congreso de la Paz permitiesen "posséder tous les éléments d'appréciation pour une solution équitable des multiples aspects du problème complexe des nationalités", para lo que además, intentando combatir las acusaciones de pangermanismo mediante la captación de

87. "Notre programme pour 1918", *AdesN*, n.1 (VII), 1918, 1-2.

88. "La Grande Actualité et la Grande 'Réalité'", *AdesN*, n.1 (VII), 1918, 5-18.

89. "Le Droit des Peuples de disposer d'eux-mêmes", *AdesN*, n.2 (VII), 1918, 34-38; vid. también "Les premiers résultats positifs de Brest-Litovsk", *AdesN*, n.3 (VII), 1918, 74-76.

90. "Nationalismes contre Impérialismes. Phase ou solution de la guerre mondiale?", *AdesN*, n.3 (VII), 1918, 69-73.

un periodista suizo de prestigio, incorporaron a la redacción a Charles Rivet, autor del libro *Le dernier Romanov*, y "défenseur de toutes les bonnes causes en Russie, dans les Balkans et en Autriche".⁹¹

El programa oficial de la Union des Nationalités presentó pocas evoluciones, aunque en las páginas de su órgano tengan lugar durante 1918 interesantes debates teóricos sobre la aplicación del principio de autodeterminación, p.ej., considerando que éste no debería conducir a la opresión de nuevas minorías nacionales en los nuevos Estados que se pudiesen constituir.⁹² Igualmente, durante 1918 es apreciable un cierto "giro" de la atención por parte de los *Annales des Nationalités* hacia los problemas nacionales del Oeste, dedicando más espacio, p.ej., al nacionalismo flamenco (lo que en aquel momento podía presentar peligrosas derivaciones, dada la posible asociación o conexión con la *Flamenpolitik* de los ocupantes alemanes), e incluso al incipiente nacionalismo escocés -manteniendo en este sentido activa colaboración con el grupo de la *Scottish Review*. Así, Gabrys teorizará sobre la "Constituante européenne ou Mondiale" que habría de proceder a la creación de los "premiers jalons de l'organisation de la Société des Nations", pues ésta tendría que estar "fondée sur la base d'un principe fédéraliste, laissant à chaque peuple son indépendance et ses institutions propres. Ce sera comme une Suisse immensément agrandie".⁹³ En ese utópico proyecto, era necesario sin embargo establecer quiénes iban a ser los maestros del juego diplomático post-bélico: Rivet se mostrará en sus artículos como un decidido francófilo, afirmando que Francia retomaría la "politique des nationalités" con decisión, en cuanto ya había apoyado las reivindicaciones de polacos y finlandeses, y "au grand congrès de la Paix, à l'acte définitif du drame, la France [...] posera avec force le problème austro-hongrois". Rivet se muestra también partidario -yendo en ello más allá que Wilson- de la total desmembración de Austria-Hungría.⁹⁴ En ese sentido, la Union des Nationalités dará marcha atrás en su valoración positiva del Tratado de Brest-Litovsk, y juzgará con acritud -aunque dé paso a un debate sobre el tema en sus páginas- la paz separada firmada por los

91. "À nos lecteurs", *AdesN*, n.4 (VII), 1918, 1-2.

92. "Les organes du 'droit des peuples à disposer d'eux-mêmes'", *AdesN*, n.4 (VII), 1918, 107-111.

93. "La Société des Nations comme base d'une paix durable sur le fondement des Nationalités", *AdesN*, n.4 (VII), 1918, 112-116.

94. C.Rivet, "La France et les Nationalités", *AdesN*, n.5 (VII), 1.3.1918, 136-137. Como contrapunto, vid. "L'Autriche et les Nationalités" (mismo número, 139-140).

ucranianos con la Triple Alianza.⁹⁵ La inclinación pro-entente será sucesiva y progresiva, aunque ello no significase, p.ej., apoyar las pretensiones italianas sobre Dalmacia, o las serbias sobre Macedonia.⁹⁶ cuestionará ahora la legitimidad del nacionalismo flamenco -precisamente por su colaboracionismo con los ocupantes alemanes-, e incluso dará cabida a artículos en defensa de la "Gran Polonia", ya en total contradicción con su línea anterior.⁹⁷ En abril de 1918, los *Annales* cambiarán su nombre por el de *Tribune Libre des Nationalités*, concordando con esa última etapa en que, claramente victoriosa ya la Entente, era sólo cuestión de tiempo que el conflicto finalizase y una Conferencia de Paz que reglase las cuestiones territoriales tuviese lugar. Sobre éstas, la Union des Nationalités también tenía propuestas concretas, que *grosso modo* corresponderán con las acordadas en Versalles, y que incluso incluirán una reducción de Prusia, la internacionalización del canal de Kiel... También se propugnará la disolución de Austria-Hungria, formando Bohemia, Moravia y Eslovaquia Estados independientes, "libres de s'unir s'ils désirent à l'un des États voisins", así como la restitución del Trentino a Italia. Para Rusia, contemplaba ahora la Union des Nationalités la independencia de las naciones que forman el Imperio zarista, "pour s'unir à nouveau et librement en un fédéralisme dont les modalités sont à déterminer par les intéressés eux-mêmes", con delimitación de las fronteras polaco-lituanas en base a un mutuo acuerdo. No obstante, en el área balcánica, prevé el reparto de Albania entre Grecia, Serbia, Montenegro e Italia; independencia de Armenia, Palestina se convertiría en un Estado neutro garantizado por todas las potencias, las colonias alemanas servirían a los Aliados como indemnización por las pérdidas económicas. Reconocerá el proyecto de la Union la navegación libre por el Danubio, Rhin, Ródano, elba, Vardar, Dniester y Dnieper a las naciones que tuviesen necesidad de una salida al mar. Igualmente, propugnará la internacionalización de los Estrechos. Con este programa se pretendía a la vez dar una solución a las cuestiones de nacionalidades en Europa, satisfacer los intereses geopolíticos mínimos de los Estados de la Entente, y garantizar una "domesticación"

95. V.B., "Le second traité de Brest en Lituanie", *AdesN*, n.6 (VII), 15.3.1918; ivi, "La trahison de l'Ukraine".

96. "La réconciliation italo-serbe", *AdesN*, n.7 (VII), 1.4.1918.

97. "La question flamande et la politique allemande en Belgique", *AdesN*, n.7 (VII), 1.4.1918; "Pologne-Ukraine-Lituanie. Une voix polonaise sur la Grande Pologne", *AdesN*, n.7 (VII), 1.4.1918.

del expansionismo alemán,⁹⁸ si bien también se mostrará favorable a una unión de Alemania con Austria, en compensación por las pérdidas territoriales.

Dentro de su "reorientación" más aliadófila, el programa de la Union des Nationalités seguía conservando su idealismo y a la vez su coherencia respecto a los principios de respeto al derecho de autodeterminación. Pero aceptaba los hechos consumados, como el desmembramiento de Austria-Hungria, cesiones territoriales - incluso solamente justificadas por razones estratégicas, como la cesión de la orilla izquierda del Rhin- por parte de Alemania, y rebajamiento -aunque no fuese muy coherente en ello- de los anhelos de independencia de las naciones incluidas en el Imperio ruso. Igualmente acogerá con parabienes el Congreso de las Nacionalidades Oprimidas de Austria-Hungria, celebrado en Roma en abril de 1918.⁹⁹ Así, intentará también, p.ej., abogar ante la diplomacia francesa por un cambio de política respecto a las nacionalidades del Imperio ruso, en un sentido más favorable a ellas, pues "si Berlin a favorisé de tout son pouvoir les mouvements séparatistes, c'était pour se créer autant de nouveaux clients politiques et économiques à l'est".¹⁰⁰ La Union des Nationalités criticará y denunciará los intentos alemanes de ganar influencia sobre las naciones bálticas -como no lo habría denunciado en 1917-¹⁰¹ y la paz separada que Rumanía firmó con los Imperios Centrales en mayo de 1918 (paz de Bucarest).¹⁰² Igualmente dará tribuna al líder socialista francés Albert Thomas para que se pueda defender de los ataques que el Partido Socialista francés le dirigió por haber participado en la Conferencia de Nacionalidades Oprimidas de Roma.¹⁰³ Pero ante la Declaración de italianos, franceses e ingleses de Versalles del 3 de junio de 1918, por la que se reconocerían las aspiraciones nacionales de yugoslavos y polacos, la Union des Nationalités reaccionó de nuevo expresando su decepción ante la falta de aplicación general de ese reconocimiento del derecho de autodeterminación a las nacionalidades del Imperio ruso, y especialmente a los bálticos y ucranianos.¹⁰⁴ En

98. "Pour la Paix future", *AdesN*, n.8 (VII), 15.4.1918, 223-228.

99. *AdesN*, n.9 (VII), 1.V.1918.

100. P.Chanterel, "La France et les nationalités de Russie", *AdesN*, n.9 (VII), 1.5.1918, 251-254.

101. "Les machres baltiques", *AdesN*, n.10 (VII), 15.5.1918.

102. T.Roche, "La Paix de Bucarest", *AdesN*, n.11 (VII), 1.6.1918.

103. "Les nationalités et les socialistes français", *AdesN*, n.11 (VII), 1918, 325-329.

104. "La Déclaration de Versailles du 3 juin", *AdesN*, n.12 (VII), 1918, 349-352.

el mismo sentido -defender que Francia y la Entente deberían aplicar de modo consciente su *politique des nationalités*- se expresará de nuevo Albert Thomas en julio de 1918, tras la indecisión de los socialistas franceses en apoyar las reivindicaciones de las nacionalidades en Rusia tras Octubre de 1917.¹⁰⁵ La Union des Nationalités sostendrá sin reservas, ya, la segregación de Austria-Hungria, considerando además que el Imperio ganaría en homogeneidad étnica y por lo tanto en estabilidad, una vez que se hubiesen constituido los Estados yugoslavo, checoslovaco y polaco,¹⁰⁶ pero se seguirá pronunciando contra las pretensiones italianas sobre Yugoslavia (Dalmazia e Istria).¹⁰⁷

Hacia fines del conflicto mundial, la Union des Nationalités abrirá otra línea de reflexión: la resolución de los problemas de nacionalidades y minorías nacionales que inevitablemente se crearían por los cambios de fronteras en el Centro y Este de Europa. Pierre Albin, p.ej., recordará en noviembre de 1918 el difícil problema que planteaba la resolución de los problemas nacionales en áreas de "populations enchevêtrées" como Macedonia, p.ej., o la Silesia, pues además no existían estadísticas fiables e imparciales, en algunas regiones "l'évolution historique ne permet pas de discriminer avec certitude les nationalités", y aunque se adoptase el criterio de la mayoría relativa para atribuir una región a un Estado según su composición étnica, eso no resolvería todo el problema. Los Aliados, en consecuencia, eran requeridos a elaborar

"d'après des règles aussi libérales que possible, un statut des régions à nationalités enchevêtrées ou indéterminées. Ce statut attribuerait la souveraineté de ces régions à certains États, suivant, par exemple, la règle de la majorité; mais les nationalités en minorité conserveraient certains droits, en matière d'enseignement, de statut personnel, etc.; et l'application de ce statut, imposé à la conclusion de la paix par les Alliés membres de la Société des Nations, serait assuré après la paix, par la même Société"¹⁰⁸

Por lo demás, la Union des Nationalités mantendrá en 1918, todavía, relaciones estrechas con grupos de nacionalistas exiliados en Ginebra pertenecientes a diversas

105. A.Thomas, "La politique des nationalités et ses critiques", *AdesN*, n.12 (VII), 15.6.1918.

106. "Le problème autrichien", *AdesN*, n.13 (VIII), 1918, 1-4.

107. "L'Italie et les yougoslaves", *AdesN*, n.20 (VIII), 15.10.1918.

108. P.Albin, "Pour les Nationalités. Un status international pour les régions à nationalités enchevêtrées", *AdesN*, N.21 (VIII), 1.3.1918, 183-187.

nacionalidades. En agosto de 1918, se formó una *Ligue des Nationalités Opprimées de la Turquie*, con colaboración activa de la Union, y formada por elementos árabes, armenios, griegos y judíos, y que "se rallie complètement aux principes proclamés par les puissances de l'Entente au sujet du droit de libre disposition des peuples".¹⁰⁹ El alineamiento pro-Entente resultaba incluso paradójicamente oportunista, incluso para los nacionalistas lituanos que estaban detrás de la Union des Nationalités" la *Librairie Centrale des Nationalités*, dependiente de la organización, publicó en 1918 un libro titulado "Lituania bajo el yugo alemán", en el que se denunciaban los "planes expansionistas" germanos en el área báltica.¹¹⁰

El fin de la Guerra Mundial será interpretado como un triunfo del principio de las nacionalidades, que ha arrastrado a los Imperios multinacionales al desplome, surgiendo en su lugar "plus modestes mais plus solides, les 'barques' de nombreuses nationalités", lo que tendrá una expresión renovada en la futura Sociedad de Naciones, "la plupart des grandes nations vont s'épurer en décomposition préalable à leur refonte commune, en cette 'Société des Nations' dont le prototype aura été cette Union des Nationalités que l'École des Hautes Études Sociales de Paris a vu naître en 1912"; Wilson se aparecía como el garante de esa refundación de un mundo nuevo, "l'autorité du président Wilson l'érige en Droit d'un monde nouveau que le sacrifice aura enfin -pour son bonheur- transfiguré".¹¹¹

La formación y emergencia de nuevos Estados en Europa Central y Oriental tras el final de la Guerra Mundial, y en especial la disgregación de Austria-Hungría, parecieron verificar la tendencia señalada por la Union des Nationalités. Ésta acogió con satisfacción, asimilándolas a sus propias iniciativas, toda declaración o conferencia en la que se adoptase una posición favorable al principio de autodeterminación de las nacionalidades (p.ej., la Conferencia Socialista Interaliada de 1918 en Londres),¹¹² aunque fuese incapaz de reconocer los evidentes fines político-estratégicos que algunas de esas conferencias (p.ej., la Conferencia de Nacionalidades del Imperio Austro-Húngaro celebrada en Roma en abril de 1918, bajo

109. *AdesN*, n. 18-19 (VII), 20.9.1918.

110. C. Rivas, *La Lituanie sous le joug allemand 1915-1918. Le plan annexioniste allemand en Lituanie*, Lausanne: Librairie Centrale des Nationalités, 1918.

111. "L'Utopie de 1912 et les faits de 1918", *AdesN*, n. 22, 15.11.1918.

112. "Entente entre Nationalités", *AdesN*, n. 8 (VII), 15.4.1918, 220-224.

patronazgo italiano) representasen una concepción de política práctica, alejada de la independencia de actuación que la Union quería representar.¹¹³ El compromiso de la Union des Nationalités con las crecientes reivindicaciones de algunos movimientos nacionalistas del Oeste de Europa fue bajando paralelamente en intensidad, aunque todavía en marzo de 1918, p.ej., se mostrase a favor de las reivindicaciones de los nacionalistas flamencos relativas a sus derechos de igualdad lingüística y cultural.¹¹⁴ Ese año triunfal de 1918 será así corolado por los *Annales des Nationalités* con un número monográfico dedicado en su casi integridad a la llegada de Wilson a Europa y una antología de sus mensajes presidenciales relativos a la cuestión de las nacionalidades.¹¹⁵

En esa supuesta atmósfera triunfal -cuyo eco intenta aprovechar la Union des Nationalités-, en enero de 1919 los *Annales* cambian su nombre por el de *Tribune Libre des Nationalités*, "celle des Nationalités 'triomphantes'!", en una línea de "organe impartialement ouvert à tous", pero que, señala, se presenta como "triunfador", en cuanto "la Nationalité a été affirmée, a été reconnue comme principe politique fondamental des collectivités humaines et comme règle supérieure de leurs rapports entre elles".¹¹⁶ Wilson, ya "campeón" decidido -o tenido como tal- de los derechos nacionalitarios, recibirá el apoyo incondicional de la Union des Nationalités, que a través de su órgano seguirá con detalle los viajes del presidente americano por Europa. Esto sigue justificando las diferentes tomas de posición de la Union, p.ej. - la más constante- contra las pretensiones de Italia -D'Annunzio- sobre Trieste y Dalmacia,¹¹⁷ así como contra el expansionismo mostrado por la renacida Polonia, de la que, afirma, "est un très problématique rempart contre le bolchévisme",¹¹⁸ al tiempo que expresaban su desilusión con los revolucionarios rusos, por no haber llevado éstos a cabo su programa de liberación nacional de las naciones no-rusas del

113. "Congrès des nationalités opprimées d'Autriche", *AdesN*, n.9 (VII), 1.5.1918.

114. "Les Flamands en Belgique", *AdesN*, n.6 (VII), 15.3.1918, 170-175.

115. *AdesN*, n.23-24 (VIII), 15.12.1918.

116. "À nos lecteurs", (*Tribune Libre des Nationalités*), n.1-2 (VIII), 1.2.1919.

117. "L'autre son de cloche de l'Italie", *TLN*, n.3 (VIII), 1.2.1919.

118. "De Charybde au Scylla! Du panbolchevisme au panslavisme", *TLN*, n.4 (VIII), 15.2.1919.

Imperio.¹¹⁹ Igualmente, se mostrará la Union des Nationalités -mediante la pluma aguda de Jean Pélissier- contraria al reconocimiento diplomático del Gobierno de Kolchak como Gobierno de todos los pueblos rusos, sin dar garantías de que el almirante ruso-blanco fuese a reconocer los derechos de los "peuples allogènes" del antiguo Imperio de los zares, empezando por los ucranianos. Lo que sería necesario, según la Union des Nationalités, sería que los Aliados reconociesen todas las naciones no-rusas como nuevos Estados, pudiendo así crearse una especie de "barrera" tanto contra la expansión germánica hacia el Este como contra la difusión del bolchevismo hacia el Oeste; la formación de esos nuevos Estados, además, estaría justificada, tanto en virtud del principio de las Nacionalidades, como por el hecho de que los rusos serían en el fondo un pueblo "salvaje y asiático", puesto al descubierto ese carácter por los bolcheviques.¹²⁰

En esta etapa final de su existencia, la Union des Nationalités empujó la publicación de la *Enquête* y de las informaciones, en forma de *dossiers*, presentados ante la Conferencia de Paz por parte de las pequeñas nacionalidades que pretendían tener una voz independiente en ella: p.ej., Macedonia, Ucrania, incluso Irlanda, aunque esta actividad de *lobbying* no pareció dar grandes frutos en la práctica. En marzo de 1919, la Union des Nationalités lamentaba el hecho de que en la Conferencia de Paz fuese a haber "preferencias" para el reconocimiento de algunas nacionalidades, mientras otras -p.ej., Croacia- no encontraban protectores entre los Aliados.¹²¹ En parte para completar un vacío de información, pero también para despejar dudas sobre cuáles eran las "cuestiones étnicas" pendientes en la Europa de entonces, tanto en el Oriente como en el Occidente, publicó J.Gabrys en 1919 un "mapa etnográfico" del continente.¹²² La Union des Nationalités no se conformará con las proposiciones francesas en 1919 para mostrar su actitud favorable a una "federación" de pueblos libres del antiguo Imperio ruso: por el contrario, la organización nacionalitaria propondrá un régimen "des Nationalités libres sous l'égide de la Société des

119. "Un coup d'épée dans l'eau! Le bolchévisme et les Nationalités de Russie", *TLN*, n.5 (IX), 1.3.1919, 65-68.

120. J.Pélissier, "La reconnaissance du gouvernement de Kolchak et le problème des nationalités en Russie", *TLN*, n.12 (X), 15.7.1919, 177-181.

121. "Les derniers élus", *TLN*, n.6 (IX), 15.3.1919, 89-94. En eso, la Union seguía fielmente la línea de otros grupos de exiliados en Lausanne, p.ej. "Les Peuples Libres" (alianza de representantes de pueblos no-rusos del Imperio zarista).

122. J.Gabrys, *Carte ethnographique de l'Europe*, Lausanne, 1919.

Nations".¹²³ La Sociedad de Naciones tendrá un valor no sólo "garantizador" de la libertad de las nacionalidades, sino también "neutralizador" de otros tipos de internacionalismo: una Sociedad de Naciones fuerte y completa proporcionaría "le salut pour tous et chacun...et non seulement au point de vue de la Nationalité", entendida además como freno a las teorías internacionalistas "revolucionarias" de otro género:¹²⁴

"nous devons choisir entre l'internationalisme de la justice, de l'honneur, de la paix et de l'entr'aide entre les nations du monde et l'internationalisme des socialistes, des anarchistes, des bolchévistes"

J.Gabrys, en parte por su actividad entre los círculos de la inmigración lituana en Suiza y Francia, y pese a su pasado pro-alemán en 1917, conservaba un cierto papel en la política de su país, y así en abril de 1919 fue requerido para formar un gabinete de coalición en el nuevo Estado báltico, ofrecimiento que sin embargo rechazó.¹²⁵

Durante 1919, de hecho, la lucha y las cuestiones de nacionalidades en el solar del antiguo Imperio ruso ocuparán la mayor parte del espacio de la *Tribune Libre des Nationalités*, que por un lado se pronunciará duramente en contra de los bolcheviques, y por otro se mostrará a favor del reconocimiento diplomático por parte de la Entente de Ucrania, Georgia, Armenia, etc, y también denunciará el imperialismo de la "Gran Polonia", que sobre todo amenazaba a la causa lituana. Pero las razones para la existencia de la Union des Nationalités era cada vez más precaria: independiente Lituania y superados los peores momentos de tensión entre el nuevo Estado báltico y Polonia, y siendo problemático al mismo tiempo optar en la cuestión rusa entre los "autoritarios panrusos" o los soviets, la causa de las nacionalidades parecía haber pasado ya su punto álgido. Así, la *Tribune Libre des Nationalités* publicó su último número en octubre-noviembre de 1919, declarando, eso sí, que el resultado de la Conferencia de Paz era solamente medianamente satisfactorio para las nacionalidades europeas. Pese a ello, la Union des Nationalités dejaba todo el peso de los nuevos

123. "L'orientation rationnelle. À propos du dernier débat parlementaire français sur la politique étrangère", *TLN*, n.8 (VIII), 15.4.1919.

124. "Quelques réflexions à propos du caractère 'nationalitaire' de la Révolution hongroise", *TLN*, n.8 (VIII), 15.4.1919.

125. *TLN*, n.8 (VIII), 15.4.1919.

tiempos en manos de la Sociedad de Naciones, de la que se esperaba solucionase eficazmente los problemas nacionalitarios.¹²⁶

La relevancia de las actividades llevadas a cabo por la Union des Nationalités y sus Conferencias debe considerarse como restringida, por cuanto además fueron las negociaciones y presiones directas de los representantes de movimientos nacionalistas ante las Cancillerías de la Entente las que dieron los frutos buscados, y no ententes de cooperación entre nacionalidades. Por otro lado, su declarado neutralismo ante el Conflicto -aunque acabase por, al menos públicamente, apoyar los principios que proclamaba la Entente- no pareció creíble a la opinión pública europea. De ahí que la Union des Nationalités fuese sucesivamente acusada de servir, o bien a los intereses de la Entente, o bien a los de los Imperios Centrales, persistiendo esa confusión incluso en la historiografía. Los informes de la diplomacia contemporánea tampoco ayudan a clarificar la situación: mientras ya vimos que el embajador español en Suiza afirmaba de las Conferencias de Nacionalidades que se trataba de un "montaje alemán", a su vez la Wilhelmstraße consideraba en 1934 que Gabrys era un propagandista tradicionalmente anti-alemán¹²⁷. El carácter principal de la Union des Nationalités ha de ser visto como un primer intento de coordinación entre opinión pública europea y representantes de los grupos étnicos no-dominantes, como una suerte de "mediador" al que el torbellino nacionalitario provocado por el Conflicto le hizo aparecer como una muestra de diplomacia secretista; realmente, la Union des Nationalités debe ser considerada como un foro político-intelectual de opinión, y a la vez como una organización prefiguradora de muchos de los caminos que seguirá el Congreso de Nacionalidades Europeas años más tarde.¹²⁸ La diferencia estribaría en que la distinta composición y circunstancias internacionales del período de entreguerras asegurarán otro tipo de función al Congreso.

Otras organizaciones internacionales de menor importancia habían nacido asimismo en la segunda década del siglo XX con el objetivo de defender la causa de las nacionalidades oprimidas. También en Francia, fue fundada en 1910 la *Ligue*

126. "Solution boiteuse", *TLN*, n. 15-16 (V), 1919, 225-226.

127. Circular del Auswärtiges Amt, Berlín, 6.7.1931 [PAAA, Akten Deutsche Botschaft Madrid, 470, Bd.2].

128. Eso era reconocido por los mismos ideólogos del *Nationalitätenbewegung*, p.ej. Max-H. Boehm en 1930 ("Zur Geschichte der internationalitären Bewegung", *Ethnopolitisches Almanach*, Wien, 1930, p.61 ss.

Internationale pour la Défense des Peuples, en una reunión entre varios intelectuales galos y suizos en Pontigny. Su principal cometido fue el estudio de los problemas nacionales de Europa, especialmente en el área balcánica, pero asimismo en el Imperio austro-húngaro, Persia, la cuestión finlandesa, etc. La Ligue, al igual que la Union des Nationalités, parturá de una concepción liberal-democrática que le lleva a condenar todos los imperios autocráticos, mostranos así un fuerte carácter anti-germánico -culpando al expansionismo alemán de ser "le grand obstacle actuel au progrès de l'idée du droit, telle que notre Ligue la conçoit", refiriéndose sobre todo al pangermanismo.¹²⁹ Eso se traducirá en un apoyo a las reivindicaciones de Alsacia-Lorena o Schleswig-Holstein, y también a todos los movimientos secesionistas presentes en Austria-Hungría o el Imperio Turco. Pero asimismo, se opondrá a la Rusia zarista, mostrando sus simpatías por los nacionalistas finlandeses.

En el "Appel" fundador de la Ligue, se manifiesta claramente el objeto de formar "une Association dont l'objet serait d'organiser l'Opinion internationale, afin de donner un appui à la résistance des peuples lésés dans leurs droits", pues esos pueblos (en todo el mundo), o bien sufrían una opresión cultural y lingüística, o bien un régimen jurídico de excepción, que implicarían una violación de su derecho fundamental a la autodeterminación. La base para defender ésta era establecida en "les Révolutions américaine et française", y los principios en ellas formulados. La Ligue estaría compuesta de particulares (miembros a título individual), con el fin de "organiser l'opinion commune des nations civilisées", a través de una actuación "pour la défense du droit". En ese sentido, la historia reciente había mostrado "qu'on peut émuvoir cette opinion à l'occasion de quelque iniquité éclatante; provoquer des ligues, des pétitions, des campagnes de presse, des mouvements de pensée dans la rue", pero lo más importante sería conseguir que esa actividad y capacidad pudiesen tener aseguradas una cierta continuidad: "cette faculté doit être toujours en éveil, toujours prête à s'intéresser aussi bien dans l'un que dans l'autre sens". La acción a desarrollar por la Ligue, así, se concebía como progresiva, cara a "organiser l'opinion". Un primer medio debería constituirlo la fundación de un "organe international et régulier d'information" para denunciar toda violación conocida de los derechos de los pueblos, y que serían recogidas por corresponsales de la Asociación e diversos países.

129. "À propos d'un programme pangermanique", *Cahiers Mensuels*, 1912-1913, 25-28.

En sus estatutos, la Ligue establecía claramente como fin, asimismo, el de organizar la "opinion internationale par l'étude et l'exposé objectifs de griefs et revendications de peuples lésés dans leurs droits", mediante no sólo el mantenimiento de publicaciones, sino también la creación de un Buró de informaciones, reuniones y conferencias internacionales, la fundación de asociaciones similares en otros países y el contacto con otras organizaciones internacionales. La sede del Comité Director de la Ligue era establecida en París.

En sus "explications", la nueva organización también asentaba su compromiso de laborar por la liberación de los pueblos oprimidos, etc., por un sentimiento de solidaridad en nombre de la justicia internacional: "L'humanité entière est lésée dans la violation du droit d'un de ses membres. La justice ne fera des progrès qu'autant qu'on arrivera naturellement à souffrir d'une iniquité commise au loin, envers des gens que nous ne connaissons que par oui-dire", lo que sería posible a través de una obra de "educación", de "redresser et éduquer le sentiment du droit".¹³⁰ Las Guerras balcánicas mostrarían a la Ligue que era necesario avanzar en la vía iniciada de "defender la vía del derecho", por cuanto "il y a des droits qui en appellent à la justice internationale, partie intégrante de la civilisation de l'avenir. Les opprimés sont comme des mineurs qui ont besoin d'un tuteur pour sauvegarder leurs droits. Et ce tuteur, c'est l'opinion publique éclairée, c'est nous qui essayons de parler à cette opinion publique".¹³¹

La Ligue no se constituyó formalmente hasta la Asamblea general constitutiva que tuvo lugar en la Sorbonne el 15 de diciembre de 1912, bajo la presidencia de Ernest Denis, profesor en esa universidad. En su discurso inaugural, Denis insistía en la necesidad de ahondar en el legado liberal-democrático de la Revolución francesa, así como de conseguir que la política exterior de la República francesa se orientase en el sentido marcado por esa "volonté populaire" liberal. Paul Desjardins también intervino en la Asamblea, como "padre espiritual" de la organización que era (a su alrededor se agruparon los fundadores en Pontigny y París). Recibió también las adhesiones del *Comité Pro-Iustitia* de Ginebra, presidido por Léopold Farré (representado en la reunión por René Claparède), y que fue incorporado al Comité de Patronage de la Ligue. Como miembros del Comité Directeur, fueron propuestos varios

130. *Cahiers mensuels*.... p.14.

131. *Id.* p.17.

intelectuales y políticos de tendencia liberal o socialista, como Vandervelde, Charles Gide, J.-J. Caspar, Desjardins, Pernot, etc.

Las actividades de la Ligue, sin embargo, no fueron tan prolíficas como las de la Union des Nationalités, limitándose a aislados actos y conferencias, p.ej. en honor de los líderes nacionalistas finlandeses Söderhjelm y Törnqren, que se hallaban de paso por París; así como reuniones periódicas en la Abadía de Pontigny que tenían más bien el carácter de "jornadas de estudio" elitistas, y en las que en definitiva se pretendía llegar a una suerte de reconciliación entre la tradición revolucionaria francesa (defensora de los derechos del hombre) y los derechos de los pueblos. La Ligue también publicó unos *Cahiers mensuels* de factura semejante a los *Annales des Nationalités*, pero que no llegaron a contar con su riqueza documental e informativa y su variedad de corresponsales. Rasgo común con los *Annales* era sin embargo su justificación del imperialismo "civilizador", pensado como protección de pueblos indígenas que no poseían una conciencia adecuada de su nacionalidad.

La Ligue cobijaba en su mayoría reivindicaciones de nacionalidades del Este de Europa, y asimismo de naciones asiáticas (Armenia, Persia, etc.), y sólo esporádicamente de Europa Occidental (Schleswig-Holstein, Albania...). A una acusación de "hipocresía" por cuanto la organización silenciaría la heterogeneidad étnica de Francia, Pierre Burns respondía que "Nous n'avons pas l'occasion de défendre des opprimés sur notre territoire, parce qu'il y en a pas", y aunque algunos elementos aislados en Bretaña defendiesen el regionalismo, "a-t-on jamais pu prétendre qu'il y ait là à aucun moment un mouvement sérieux?".¹³²

Con el inicio de la Guerra Mundial, esta curiosa organización prácticamente desaparecerá, quedando solamente a un nivel muy testimonial colaborando, p.ej., en las Conferencias de Nacionalidades organizadas por la Union des Nationalités. Pero constituye un adecuado precedente y un síntoma de las simpatías y apoyos que la causa de las nacionalidades europeas podría hallar entre sectores de la opinión pública liberal y de izquierda francesa.

La *Organisation Centrale pour une Paix Durable* también trató el problema de las minorías nacionales en profundidad. Fundada en 1915, como resultado de la colaboración entre el movimiento pro-SdN británico y diversas personalidades de otros

132. P. Burns, "À propos d'une lettre de démission", *Cahiers mensuels*, n. 10, juillet 1913, 484-493.

países, tenía su sede central en La Haya.¹³³ Ese mismo año 1915 estableció un "programa de paz mínimo" en cuyo párrafo 2 expresaba el voto de que los Estados garantizaran a las nacionalidades incluídas en sus territorios igualdad, libertad religiosa y uso libre de su idioma. En 1916, una Comisión especial fue establecida con el cometido de estudiar más profundamente la cuestión, y al año siguiente de su fundación esta Comisión ya elaboró un proyecto de Tratado Internacional sobre los Derechos de las Minorías Nacionales, cuyo primer artículo proclamaba el derecho inviolable de toda nacionalidad a cultivar su carácter nacional y lengua. A todos los individuos debía ser garantizada igualdad civil y política, las minorías tener el derecho de organizar sus iglesias, escuelas, etc. e instituciones educativas, que deberían recibir una adecuada financiación por parte del Estado. Igualmente, deberían tener colegios electorales separados, tener asegurada una representación proporcional en cuestiones políticas, y funcionarios de un mismo idioma deberían ser empleados en los distritos donde habitaban las minorías. Ese Tratado Internacional habría de ver garantizada su ejecución por dos instituciones: 1) Comisiones internacionales nombradas mediante común acuerdo entre los estados contratantes, y 2) un "Tribunal de Nacionalidades" como última instancia e inapelable.¹³⁴ En 1916 encargará a una comisión especial el estudio y desarrollo de los principios de ese programa mínimo, cuyos resultados, publicados en 1917, son muy semejantes a los principios defendidos por la Union des Nationalités, si bien insistirá no tanto en el derecho a la autodeterminación de los pueblos como en la necesidad de resolver satisfactoriamente mediante una regulación internacional el problema de las nacionalidades dentro de un Estado multinacional, para evitar el estallido de nuevas guerras. La fórmula más eficaz para solucionar los conflictos étnicos, concluía, habría de ser una forma de autonomía cultural inspirada en Renner, por la que cada nacionalidad tuviese derecho a organizar sus propias escuelas y sistema educativo en general, sus cultos religiosos, y a recaudar para tales fines los impuestos necesarios por sí mismas. La elección de nacionalidad por parte de cada individuo habría de tener lugar mediante la inscripción voluntaria en un registro nacional; y un Tribunal de las

133. De su Comité Ejecutivo formaban parte G.Lowes Dickinson, H.Koht (Noruega), el barón Adelswärd (Suecia), Paul Odet (Bélgica), Walther Schücking (Alemania), entre otros. Roden Buxton, Baryus, O.Jaszi o Rudolf Laun estaban también vinculados a la organización, cuyo presidente era el holandés H.C.Dresselhuys.

134. Vid. C.Macartney, *National States*, cit., 214-215.

nacionalidades se encargaría de arbitrar en los posibles conflictos entre las diversas nacionalidades, o entre ellas y el Estado.¹³⁵

También el socialismo prestó cierta atención a los problemas de nacionalidades, y se pronunció a favor del derecho de autodeterminación en el transcurso de la Guerra Mundial. El problema fue planteado ante el Buró de la Internacional Socialista en Noviembre de 1915 por la organización socialista judía Poale Zion, planteando el derecho de autodeterminación para las minorías judías en todos los países, especialmente en estados plurinacionales, y en julio-agosto de 1916 la Conferencia Socialista de Estados Neutrales, celebrada en La Haya, adoptó una resolución a favor de la autonomía de las minorías nacionales. En agosto de 1917, el Poale Zion presentó de nuevo otro Memorándum al "Dutch-Scandinavian Committee", involucrado en los preparativos de la Conferencia de Estocolmo, en reivindicación, tanto para los judíos como para otras nacionalidades, de una garantía del derecho de toda minoría nacional para "preserve and develop its national physiognomy, and autonomous administration for national questions". Así, p.ej., establecía como condición para reconocer la independencia de Polonia que ésta garantizase derechos nacionales y autonomía cultural a los judíos. Finalmente, la Conferencia de Estocolmo (1917) adoptó entre sus resoluciones la regulación internacional de la cuestión judía, con garantías para los derechos personales.¹³⁶ Tras el final de la Guerra, la Conferencia Internacional Socialista, en su reunión de Berna (febrero de 1919) adoptó una posición más avanzada. En su programa sobre las condiciones de una paz justa, no solamente proclamó el derecho de los pueblos a la autodeterminación, sino que "the protection of nationalities, both minorities and majorities, is ensured by a minimum of rights determined and guaranteed by the League of Nations". Asimismo, se facultaba a la Sociedad de Naciones para operar cambios de fronteras a petición de las poblaciones afectadas. Es más, los socialistas demandaban la posibilidad de que representantes de las minorías nacionales (judíos, especialmente) pudiesen tomar parte en las labores y

135. Organisation Centrale pour une Paix Durable, *Avant-projet d'un traité général relatif aux Droits des Minorités nationales. Rapport présenté par M. Haludan Koht*, La Haye, mars 1917.

136. *Ivi*, p.215. Si la Conferencia no llegó más lejos en sus resoluciones (p.ej., no definió en modo general los derechos de las minorías nacionales), afirma Macartney, fue debido a que "the Socialists of the belligerent powers were, even at that time, too strongly affected by war psychology". Vid. también R.Rosdolski, "Die serbische Sozialdemokratie und die Stockholmer Konferenz von 1917", *Archiv für Sozialgeschichte*, 1966/67, 544/560.

funcionamiento de la Sociedad de Naciones.¹³⁷ Estas resoluciones tuvieron únicamente un impacto limitado en las negociaciones de paz, que, como recuerda Macartney,

"...was in the hands of representatives of the Western Powers who were not Socialists, not Jews, and had little sympathy with the ideas of Central European professors, even when those professors knew demonstrably more about the matter in hand than the Western Statesmen"

No obstante, las organizaciones judías encontrarán otras vías para influir en el *peace settlement*: movilizar a la opinión pública a través de sus influyentes *lobbies* en varios países, como se demostrará sin ir más lejos en la definición y formación del sistema de protección de minorías por parte de la Sociedad de Naciones.

2.3. Pacifismo, internacionalismo y solidaridad con las nacionalidades durante la I Guerra Mundial.

El movimiento pacifista internacional se remonta al último tercio del siglo XIX, cuando la consolidación de la política internacional de alianzas militares y el apogeo del imperialismo hacían temer en amplios sectores de la opinión pública mundial el estallido inevitable de una Guerra Mundial. Proyectos de organización internacional de los Estados, arbitraje a cargo de un Tribunal Internacional que permitiese resolver disputas por medios pacíficos y legales, surgieron en medios intelectuales y universitarios vinculados al estudio del derecho desde principios del siglo XIX, no obstante, recogiendo las teorías de Bentham o J.S.Mill, y florecieron desde la Guerra de Crimea, con especial relieve en Gran Bretaña. La International Law Association, las diversas sociedades religiosas -p.ej., los cuáqueros- y grupos pacifistas británicos (British Peace Society, British National Peace League...), las asociaciones pacifistas alemanas (1874), austríacas (1874), las nuevas sociedades laicas desarrolladas desde 1860 en Francia y Gran Bretaña, el Congreso Universal de la Paz (con su sede central en Berna, el Berne Peace Bureau), etc., incluso la obra del filántropo millonario americano E.Carnegie, todos ellos representaban a fin de cuentas la rebelión de una parte del liberalismo y de la izquierda contra el *establishment* mundial y contra la diplomacia secreta, la política expansionista y los sistemas de alianzas.¹ Entre las organizaciones internacionales paradigmáticas de esta corriente de internacionalismo y pacifismo liberal, sobresalieron sin duda las Conferencias de la Paz de La Haya, que dieron lugar al establecimiento del Tribunal Internacional en la misma ciudad, y que contaron con un cierto apoyo de Gobiernos y parlamentarios de diferentes países. La primera Conferencia tuvo lugar en 1899, y la segunda en 1907, con participación de delegados de 44 Estados, en estrecho contacto con las Conferencias Interparlamentarias celebradas por la Unión Interparlamentaria desde 1889, y cuyo objetivo era la constitución final de una suerte de Parlamento Universal que tuviese competencias sobre la regulación de las relaciones

1. Una exposición brillante y detallada en F.H.Hinsley, *Power and the Pursuit of Peace*, Cambridge: Cambridge U.P., 1967 [1963], especialmente 114-275. Vid. asimismo S.E.Cooper, "International Organization and Human Rights Ideas of the European Peace Movement, 1889-1914", in J. Bariéty/ A. Fleury (eds.), *Mouvements et initiatives de Paix dans la Politique Internationale. 1867-1928*, Bern: Lang, 1987, 37-58.

internacionales.²

El objetivo del movimiento pacifista internacional era en principio movilizar a la opinión pública de los diferentes países para evitar la guerra y alcanzar una Era de paz basada en la conciliación entre los Estados. Sin embargo, a la cabeza del pacifismo se hallarán sobre todo intelectuales, religiosos inconformistas de las Iglesias protestantes, y parlamentarios y políticos de diversos países a título individual.³ Así, ningún partido político o Gobierno específico se hallaba detrás de la causa pacifista, o abrazaba decididamente su programa. Pero su capacidad de movilización tampoco será desdeñable, y en muchos casos podrá actuar, tanto a nivel internacional como al de los diferentes Estados, en calidad de plataforma política plural que en más de una ocasión permitirá cambios internos.

La posición ante el nacionalismo en sí del movimiento pacifista será equívoca desde un principio: por un lado, la palabra misma era considerada como causante del expansionismo imperialista de los Estados; y por otro, la consideración de las reivindicaciones de las nacionalidades oprimidas (especialmente, las englobadas en el Imperio Austro-Húngaro) en las Conferencias Interparlamentarias o en los Congresos Universales de la Paz provocaba la ruptura automática del consenso. Ya en 1860, la British Peace Society rehusó solidarizarse con la insurrección polaca, prefiriendo incluso el dominio autocrático del Imperio ruso al florecimiento del nacionalismo, "poor, low, selfish, unchristian idea, fatal not only to peace but to all progress in liberty and good government".⁴ Los aislados intentos de delegados polacos en la asamblea del Congreso Universal de la Paz de 1891, o de los delegados checos en la Conferencia Interparlamentaria de 1904 para lograr un pronunciamiento explícito de la Unión a favor del derecho de autodeterminación de las naciones, encontraron el silencio calculado de las organizaciones respectivas.⁵ Lo mismo ocurría en el

2. Vid. Hinsley, *Power*, cit., 141-143; R.Uhlig, *Die Interparlamentarische Union 1889-1914. Friedenssicherungsbewegungen im Zeitalter des Imperialismus*, Wiesbaden: Steiner, 1988; S.E.Cooper, *Peace and Internationalism: European Ideological Movements behind the two Hague Conferences (1889 to 1907)*, Ph.D.Dissertation, New York University, 1967.

3. Vid. V.Grossi, "Société européenne et pacifisme: considérations sur une élite intellectuelle: 1867-1914", in J.Bariéty/A.Fleury (eds.), *Mouvements*, cit., 59-79.

4. Citado por Hinsley, *Power*, cit., p.123.

5. Cooper, *Peace*, cit., 272-273. De todos modos, los Congresos Internacionales de la Paz ya antes de 1914 comenzaban a ofrecerse como una plataforma de actuación para exiliados políticos nacionalistas de la más diversa procedencia: en 1910, participó un líder nacionalista finlandés, y en 1912 Farid Bey demandó en el Congreso Universal de la Paz de Ginebra el fin del dominio británico sobre Egipto. Vid. Cooper, "International Organization", cit., p.41.

Congreso Universal de la Paz ante los repetidos intentos de los delegados franceses por introducir la cuestión de Alsacia-Lorena. En general, la mayoría de los promotores de las organizaciones internacionales del pacifismo coincidían en que la cuestión nacional era demasiado "complicada" como para ser tratada en sus reuniones, y lo más prudente era dejarla de lado. De todas maneras, en su Asamblea de Lucerna (1905), el contencioso franco-alemán sobre Alsacia-Lorena resurgió, viéndose la organización obligada a votar una resolución en la que se expresaba la esperanza de que problemas nacionales tipo Alsacia-Lorena solamente podrían ser resueltos en el marco más amplio de una organización europea; igualmente, el Buró de Berna expresaba en ese mismo año en sus "Ocho principios" fundamentales de Derecho Internacional que las naciones eran libres para disponer sobre sus propios destinos.⁶ La reunión de Lucerna inauguraba un cierto cambio en la posición del movimiento pacifista, cada vez más inclinado a favor del derecho de autodeterminación nacional, y en su reunión anual de 1906 en Milano, varios oradores se refirieron abiertamente a las luchas de las nacionalidades oprimidas por su libertad y a la necesidad de que ésta fuese alcanzada por medios pacíficos, contando con el ejemplo de la separación de Noruega y Suecia en 1905, como paso previo para la consecución del equilibrio en Europa. Pero en general, la opinión predominante era que una regulación de las relaciones internacionales y una unión europea debían preceder a la satisfacción de las reivindicaciones de las nacionalidades, y no a la inversa. En el Código de la Paz elaborado por el Congreso Universal de la Paz de Estocolmo en 1910, la independencia nacional era considerada como un derecho natural inalienable, pero en el caso de nacionalidades sin Estado, se reconocía su derecho a la libertad pero se rechazaba la utilización de métodos violentos para obtenerla. La posición implícita adoptada a lo largo de la historia del movimiento pacifista había sido y seguía siendo que las reivindicaciones de los "pueblos oprimidos" hallarían una vía natural en una futura federación Europea regida por el Derecho Internacional.⁷ Posición más definida ante las reivindicaciones nacionalistas tomará el movimiento internacionalista de "educación para la paz", dirigido por los belgas Paul Otlet y Henri La Fontaine, quienes fundaron en 1910 en Bruselas la Union des Associations Internationales y cuyo impulso continuó durante el período de entreguerras, contribuyendo a la creación del

6. Cooper, "Peace", cit., p.278.

7. Vid. S.E.Cooper, "The Impact of Nationalism on European Peace Movements and Liberal Internationalism, 1848-1914", *Peace and Change*, VI: 1-2 (1980), 20-35.

Institut International de Coopération Intellectuelle por el Gobierno francés en 1925.⁸

El estallido de la Guerra Mundial pareció dar al traste con las aspiraciones del movimiento pacifista internacional, en cuanto no fue capaz de evitar -al igual que, por ejemplo, la Internacional Socialista- el conflicto. No obstante, entre 1914 y 1918 un relativamente nuevo tipo de pacifismo surgirá, en buena parte heredero del anterior, y en parte también fuertemente condicionado por la experiencia bélica. Consistirá fundamentalmente en iniciativas a nivel de los diferentes Estados, especialmente Gran Bretaña, Estados Unidos y Francia -también, en menor medida, Italia-, que agruparán a amplios sectores de la opinión pública liberal e izquierdista, y estarán además caracterizados por su defensa a ultranza de la constitución de una Sociedad de Naciones una vez acabado el conflicto, basada en la igualdad entre todos los Estados y en una "paz sin victoria". Programa que en 1917 se verá fuertemente relanzado y legitimado por la irrupción del wilsonismo.

En buena parte, este nuevo pacifismo era deudor de la obra teórica del británico Norman Angell, cuyo libro *The Great Illusion* (1909) sirvió en cierto modo de Biblia para el movimiento. Angell partía de la presunción de que la modernización progresiva de las sociedades avanzadas llevaba a una interdependencia cada vez mayor de la vida internacional y de unos Estados respecto a otros, con lo que el arbitraje de las relaciones internacionales se convertía en una suerte de consecuencia inevitable que además debería acompañar el triunfo de la democracia liberal.⁹ Angell mantenía sin embargo una actitud negativa hacia toda forma de nacionalismo, en cuanto para él fue precisamente una manifestación de nacionalismo exacerbado lo que condujo a la Guerra: reivindicaciones de nacionalidades o protección de minorías étnicas estaban ausentes de su teoría, como lo estarán en sus libros posteriores del período de entreguerras.¹⁰ A inspiración de Angell fue tomando cuerpo entre varios ambientes intelectuales y "clubs" británicos ese nuevo pacifismo ya antes de 1914: en 1912, p.ej., se fundó la *Cambridge War and Peace Society*. Uno de los promotores del

8. Vid. E.Hermon, "Aspects du mouvement international de l'éducation pour la paix dans l'entre-deux-guerres", in J.Bariéty/A.Fleury (ed.), *Mouvements*, cit., 171-197.

9. C.Navari, "The great illusion revisited: the international theory of Norman Angell", *Review of International Studies*, 15 (1989), 341-358; D.Biocca, "Il nuovo pacifismo e il dibattito sulle conseguenze economiche dell'imperialismo e della guerra: 1913-1915", *Nuova Rivista Storica*, vol. 66 (1982), 547-563.

10. Vid. N.Angell, *The great Illusion (now)*, London: Penguin Books, 1938 (reedición ampliada).

nuevo pacifismo en Gran Bretaña, el historiador de Cambridge G.Lowes Dickinson, resumía ya en 1908 su visión del sentimiento de nacionalidad como barrera que impedía a la Humanidad alcanzar el idea de la paz universal:

"...I see the time approaching when the nations of the world, laying aside their political animosities, will be knitted together in the peaceful rivalry of trade; when those barriers of nationality which belong to the infancy of the race will melt and dissolve in the sunshine of science and art."¹¹

El movimiento pro-Sociedad de Naciones se desarrolló en Estados Unidos a través especialmente de una macro-organización específica, la *American League to Enforce Peace* (LEP), impulsada por Teodor Marburg. La LEP recogía la tradición de la *American Peace Society* y con la tradición del movimiento pacifista norteamericano, uno de los impulsores de la Unión de la Paz Universal en 1866, así como los estímulos más cercanos en el tiempo de la Carnegie Endowment for the Advancement of Peace, la World Peace Foundation y la American Society for Judicial Settlement of International Disputes, paladines del arbitraje internacional frente a las posiciones "imperialistas" de Theodor Roosevelt o Alfred Mahan. Tras el estallido de la I Guerra Mundial, la New York Peace Society lanzó la iniciativa de formar una Liga en Estados Unidos que fuese prelude de una futura Sociedad de Naciones que preparase el camino a una Federación, en primer lugar europea y después mundial. Ya dentro del plan de la New York Peace Society figuraba un apartado dedicado a la necesidad de regular las "national boundaries and colonial claims" en la futura federación europea, y contó además con el concurso decidido del ex-presidente Taft.¹² La LEP creció rápidamente en militancia y simpatizantes durante 1916 y 1917, reclutada mayormente entre los medios cercanos al Partido Republicano, y contó con el apoyo decidido desde 1916 del presidente Wilson, quien ya afirmaba en mayo de ese año ante la I Asamblea Nacional de la LEP el "right of every people to choose the sovereignty under which they live" y el "right of small nations to enjoy the same respect for their sovereignty and territorial integrity that great nations insist upon".¹³ No obstante, cuando los

11. Citado en G.W.Egerton, *Great Britain and the Creation of the League of Nations. Strategy, Politics, and International Organization, 1914-1919*, London: Scholar Press, 1979, p.8.

12. Vid. H. Timmermann, *Friedensicherungsbewegungen in den Vereinigten Staaten von Amerika und in Großbritannien während des Ersten Weltkrieges*, Frankfurt a.M.: Lang, 1978, 13-168, y R.J. Bartlett, *The League to Enforce Peace*, Chapel Hill: Univ.of North Carolina Press, 1944, p.38.

13. Ivi, p.54.

Estados Unidos entraron en 1917 en el conflicto al lado de los Aliados, la posición de la LEP se complicó un tanto, pues ante la opinión pública apareció como un grupo interesado en la paz inmediata: hubo así de acomodar un tanto sus objetivos, al igual que sus directos colaboradores (la World Alliance for Promoting Friendship Through the Churches y la Church Peace Union) a la "Peace, but not without victory". Ello no obstó para que su influencia creciese, y así en 1918 48 gobernadores de Estado y varios influyentes políticos respaldaban públicamente la campañas de la LEP, que buscaba conjuntamente con los pacifistas religiosos presentar la Guerra Mundial, en apoyo de Wilson, como una guerra por la consecución de la Democracia, la Justicia Internacional y una Sociedad de Naciones. Igualmente, se orientó tras el armisticio de noviembre de 1918 a instrumentar una campaña internacional, en conexión con el movimiento pro-SdN británico y francés, de apoyo a una paz justa en la Conferencia de Versalles y a la formación de una Sociedad de Naciones (en conexión con los objetivos de la League of Free Nations Association, fundada en Nueva York en el verano de 1918 promovida por unos 60 editores, abogados y publicistas). Sin embargo, la League to Enforce Peace fue incapaz de conseguir que el Senado de los Estados Unidos ratificase la adhesión del país a la naciente Sociedad de Naciones, lo que, unido a las propias divergencias internas de la organización pacifista -minada por la división entre demócratas y republicanos- llevó a su fracaso final, cayendo en una inactividad absoluta desde 1920 y disolviéndose en octubre de 1923.

Los pacifistas americanos apenas mostraron preocupación alguna por el problema de las nacionalidades, y solamente en los proyectos de abril de 1918 de "draft for a treaty for a League of Nations" se incluía un pequeño apartado dedicado a la protección de minorías.

El movimiento pro-Sociedad de Naciones francés tiene sus primeras manifestaciones en 1915, partiendo de dos polos complementarios: por un lado, el Partido Socialista, y por otro, una sociedad pacifista específica, *La Paix par le Droit*, fundada en París y Nîmes por elementos de la burguesía pacifista a finales del siglo XIX. Su sección de Burdeos, presidida por el profesor de Derecho Internacional Théodore Ruysen, lanzó la idea de desarrollar una campaña de propaganda centrada en tres puntos: reconocimiento y mayor aplicación posible del principio de las nacionalidades; constitución de una Sociedad de Naciones, y realización de las propuestas jurídicas de las Conferencias de Paz de La Haya. Puntos semejantes a los

adoptados por el Consejo Nacional del P.S. francés en julio del mismo año.¹⁴ A ellos se uniría la Ligue des Droits de l'Homme, poderosa federación de casi 60.000 militantes en toda Francia y que, próxima al partido radical, pretendía ser la plataforma apartidista de consolidación de los ideales republicanos y de las libertades democráticas de la III República. Gracias en parte a la influencia de G.Seailles y del mismo T.Ruyssen, también miembro de la Ligue des Droits de l'Homme, ésta adopta en su congreso anual de noviembre/1916 la reivindicación de una Sociedad de Naciones a establecer tras la victoria de los Aliados, "reposant sur la reconnaissance du droit égal des nations, petites et grandes, à l'indépendance". A iniciativa del mismo Ruyssen, la Ligue elabora un proyecto más detallado de una futura Sociedad de Naciones, en el que se estipulaba explícitamente que una paz futura no podría basarse sobre transferencias de poblaciones de un Estado a otro sin su previo consentimiento, el reconocimiento de las aspiraciones "legítimas" de las nacionalidades y el establecimiento de un sistema de protección de minorías.¹⁵ De todos modos, los mensajes pacifistas y pro-SdN de estos grupos no alcanzaban, en pleno fervor bélico y con las tropas alemanas en el Marne, la resonancia que sus promotores desearan, registrándose en el movimiento pro-Sociedad de Naciones francés un notable retraso y relativa descoordinación respecto a los homónimos británico o norteamericano. La difusión de los primeros mensajes de Wilson en diciembre de 1916, con el mensaje de la "paz sin victoria", dieron nuevos alicios a las sociedades pacifistas francesas. De ahí que a lo largo de 1917 el movimiento pro-SdN en Francia intentase relanzar y coordinar sus dispersas actividades, con la ayuda paralela de los partidos socialista y radical-socialista, y pese a la hostilidad de las autoridades de Guerra francesas. A partir de enero, la Ligue pour la Société des Nations, fundada por Lepert (masón socialista y antiguo participante en las actividades del Buró Internacional de Berna) intentará conjuntar actos con la Ligue des Droits de l'Homme en la École des Hautes Études parisina, así como con la C.G.T., la Société Française pour l'arbitrage entre les nations, y, curiosamente, la Ligue d'Action Régionaliste de Jean Hennessy. Será sin embargo en 1918 cuando la atmósfera social francesa, la proximidad del fin de la Guerra y la difusión del wilsonismo asegurarán el pleno

14. Vid. para lo que sigue M.R.Mouton, "L'idée d'organisation internationale en France et en Italie pendant la première guerre mondiale", in VV.AA., *La France et l'Italie pendant la Première Guerre Mondiale*, Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 1976, 100-121.

15. *Ibid.* p.104.

desarrollo del movimiento pro-SdN en Francia, contando con adhesiones desde el espectro republicano y socialista, las instituciones científicas, movimientos feministas, destacados intelectuales y políticos (Aulard, Leon Bourgeois, etc.). Hennessy funda en mayo de 1918 la Société Proudhon, partidaria del federalismo europeo como fórmula última a la que debía conducir la futura Sociedad de Naciones. En noviembre del mismo año, se fundará la Association Française pour la Société des Nations por Leon Bourgeois, que ya recogerá firmas y adhesiones de notables de la política, el mundo universitario, etc. y que se pronunciará por la garantía por parte de una Sociedad de Naciones de "le droit qu'ont les peuples de disposer librement de leur sort. Les petites ou grandes nations ont droit également à leur indépendance entière. Toutes les souverainetés sont égales devant le droit"¹⁶. A mediados de ese año, la popularidad de la causa pro-Sociedad de naciones en Francia parecía notable, gracias en buena parte a la adhesión de destacados personajes políticos y de la vida pública del país, desde Leon Bourgeois a Painlevé. El impulso seguía viniendo, sobre todo, de los sectores políticamente cercanos a los partidos Socialista y Radical, la Ligue des Droits de l'Homme, y las varias sociedades pro-SdN específicas: Lepert y su Ligue pour une Société des Nations, la Société Générale pour l'Arbitrage entre les Nation (que incluía varios senadores y diputados, así como profesores universitarios); la asociación La Paix pour le Droit, el Comité d'Entente pour la Société des Nations encabezado por el belga Paul Otlet, etc.¹⁷ En algunos de esos círculos, y especialmente en los de tendencia regionalista y federalista, como Charles Brun y J.Hennessy, se jugaba con la idea de una Sociedad de Naciones estructurada según el principio federal y que a su vez impusiese en los Estados miembros una dinámica de reorganización regional que respetase las "especificidades" de cada región histórica.¹⁸ La Ligue des Droits de l'Homme también se distinguió en la postulación de una aplicación integral y general del principio de las

16. Association Française pour la Société des Nations, *Appel-Programme. Composition du Conseil et du Bureau*, Paris: Impr. G.Cadet, s.f. [1918].

17. Vid. el amplio informe del Haut Commissariat de la République Française en Grande Bretagne a Dickinson, London, 27.4.1918 [Dickinson Papers/ C.404].

18. "Fédération régionaliste et Société des Nations", *La Paix pour le Droit*, 28.4.1918, p.135. Desde un punto de vista un tanto diferente, basado en la extensión de los derechos del hombre, vid. J.Tchernoff, *La politique des nationalités d'après la tradition republicaine*, Paris: L'Action Nationale, 1918.

nacionalidades tras la Guerra Mundial.¹⁹

En consecuencia, el desarrollo de la idea pro-Sociedad de Naciones iba acompañada en algunos núcleos de la consideración por la necesidad de establecer un nuevo orden internacional que tuviese en cuenta los derechos de las minorías étnicas y aplicase el principio de las nacionalidades, e incluso como un estímulo al federalismo a nivel de organización interior del Estado. Personajes como Ruyssen, p.ej., serán abanderados de la causa de las minorías nacionales en su actuación política internacionalista futura. Actividad paralela en favor de la aplicación del principio de las nacionalidades será la de diversas sociedades de solidaridad con algunos pueblos del Este de Europa que no vieron reconocidas sus aspiraciones nacionales en Versalles. Asociaciones pro-serbias, pro-checas, etc., habían proliferado en París y otras ciudades durante el conflicto, fruto en parte de la connivencia entre exiliados políticos y sectores de la opinión pública francesa que generalmente pertenecían al mismo ámbito del que se reclutaba el movimiento pro-SdN. Un ejemplo puede ser la actividad del antiguo funcionario colonial Jacques de Morgan a favor de las reivindicaciones nacionales del pueblo armenio.²⁰

Por lo que se refiere a Italia, el desarrollo del movimiento pro-Sociedad de Naciones será más tardío que en Francia (y por supuesto que en Gran Bretaña).²¹ No será hasta principios de 1917 que se manifestarán algunos signos, que a diferencia de Francia no procederán del Partido Socialista, sino de las asociaciones pacifistas vinculadas al internacionalismo pacifista anterior a 1914, sobre todo la Unione Lombarda de T.Moneta (fundada en 1887), y que desde 1900 editaba *La Vita internazionale*, que en 1914 se había declarado partidaria de la intervención de Italia en la Guerra Mundial. Las iniciativas británicas y americanas hallarán rápido eco en la prensa italiana, y en la asociación de Moneta en particular, y además añadirán una defensa firme de la aplicación del principio de las nacionalidades al finalizar la Guerra Mundial, en parte por la influencia de Gaetano Salvemini en el

19. Vid. G. Seailles, *Le principe des nationalités et ses applications*, Paris: Ligue des Droits de l'Homme et du Citoyen, 1918.

20. Vid. su obra *Essai sur les nationalités*, Paris/Nancy: Berger-Levrault, 1917. Una descripción del mundo de Morgan, a medio camino entre la conspiración con los exiliados armenios y el activismo periodístico-político, lo ofrece E.Khayadjian, "L'essai sur les nationalités" et les écrits de J.de Morgan sur la question arménienne", presentación de la reedición del *Essai sur les nationalités* (Marseille: Publications de l'Académie, 1982, x-xxdii).

21. Para lo que sigue, vid. en general M.-R.Mouton, "L'idée d'organisation...", cit.

movimiento pro-SdN italiano, y en parte también por el evidente interés estratégico de Italia en defender la causa de las nacionalidades "oprimidas", conscientemente propagado, como vimos, por el ministro de asuntos exteriores (Sonnino)²². La entrada de los Estados Unidos en la Guerra y su respaldo a las reivindicaciones de las nacionalidades -más o menos real- produjeron además un apoyo entusiástico de los sectores pro-SdN italianos al wilsonismo, tal y como se afirmaba en el Congreso nacional de Milán (diciembre de 1918), en el que las sociedades pacifistas de toda Italia adoptaron un programa común y confrontaron sus pareceres.²³ Las reivindicaciones de aplicación del principio de las nacionalidades a una nueva Europa y el establecimiento por parte de la Sociedad de Naciones de un sistema eficaz de protección de minorías salieron reforzadas en Milán, así como el voto de que en los ajustes de fronteras se tuviese muy en cuenta la opinión de las poblaciones afectadas, a través de la celebración de plebiscitos. A esas resoluciones no solamente contribuyeron los intereses de los *fuorusciti* italianos, sino también los sectores republicanos herederos de la ideología y espíritu de Mazzini. Tras el Congreso de Milán, se crea una Associazione Italiana per la Società delle Nazioni, presidida por el ministro Bissolati, y que reunirá a los grandes nombres del intervencionismo de izquierda (republicanos, socialistas reformistas, radicales, como Canepa, Ghisleri, etc.), así como Salvemini, Luigi Einaudi, y el colaborador de Moneta, Agnelli.²⁴ La Asociación Italiana contará con un órgano propio, *La Voce dei Popoli*, y extenderá su influencia meteóricamente: a mediados de 1919 contará con casi setenta filiales en varias regiones, reclutando sus miembros entre la pequeña y mediana burguesía, profesiones liberales y notables locales.²⁵

Aunque el movimiento pro-Sociedad de Naciones italiano otorgará en un principio gran importancia a la satisfacción de los problemas territoriales de Europa mediante la aplicación del principio de las nacionalidades, en defensa de los intereses estratégicos de Italia, era problemático seguir manteniendo los mismos postulados

22. Algunos ejemplos: F. Celentano, *Il principio di nazionalità nella guerra attuale*, Benevento: Tip. di Martini, 1919; A. Hodnig, *Il principio di nazionalità al futuro congresso*, Milano: Vallardi, 1916.

23. Vid. *La Voce dei Popoli*, Gennaio-febbraio 1919, 62-121.

24. Agnelli abrazó en estos años decididamente la causa del europeísmo. Vid. su libro (en colaboración con el periodista y profesor A. Cabiati) *Federazione europea o Lega delle nazioni?*, Pordenone: Studio Tesi, 1986 [1918].

25. Mouton, "L'idée d'organisation...", cit., p.118.

tras la firma de los Tratados de Paz en 1919. Además, el movimiento pro-SdN italiano perdió ímpetu tras la relativa decepción que los resultados del Armisticio produjeron en el país²⁶. A partir de entonces, y salvo pocas excepciones, los promotores del movimiento pro-SdN en Italia se mostrarán sumamente restrictivos en la defensa de las cuestiones nacionales, postura que se agudizará tras el advenimiento del régimen fascista.

El desarrollo del movimiento pro-Sociedad de Naciones en Gran Bretaña ofrece una mayor complejidad y pluralidad de matices, así como se caracteriza por su gran popularidad y capacidad de movilización de la opinión pública. Será, de hecho, en la isla británica, donde se asienten las bases del movimiento internacional pro-Sociedad de Naciones del periodo de entreguerras.

En Gran Bretaña, la movilización anti-bélica, a favor del control democrático de la política exterior y en pro de una futura Sociedad de Naciones tiene además unas raíces autóctonas en la teoría liberal de las relaciones internacionales, basada en el idealismo y en la defensa de la democracia y los derechos del hombre en el mundo, cuyo primer objetivo era la denuncia de la "diplomacia secreta". A comienzos del siglo XX, los sectores críticos con la práctica del Foreign Office -concentración del proceso de *decision making* en manos de un cuerpo cerrado y "selecto" de expertos, con actitudes socialmente endogámicas y sólo relativo contacto con la sociedad británica²⁷ - se extendieron entre los "radical dissenters" del arco parlamentario liberal y laborista, especialmente tras la Guerra Anglo-Bóer. Las teorías sobre el imperialismo de Hobson y los escritos de Norman Angell dieron cuerpo a una generación de parlamentarios, intelectuales y publicistas unidos por su crítica a la falta de principios en la política exterior del Imperio británico y su defensa de la sumisión de aquélla al control del parlamento y de la opinión pública.²⁸ De todos modos, en

26. Vid. p.ej. carta de F.E.Manzi a Dickinson, 12.6.1920 [Dickinson Papers/ C.403]: "Public opinion in Italy has cobbled off with regard to the ideal of the League of Nations, in consequence of the many disappointments of a political as well as economic character, to which Italy has been subjected since the Armistice, and unfortunately much scepticism is at present noticeable among the general public as to the practical achievements to be expected from the realisation of this great ideal".

27. Vid. una aguda descripción crítica del cuerpo diplomático británico en A.Sampson, *Anatomy of Britain*, London: Hodder & Stoughton, 1962, 298-321. Más analítico es D.C.Watt, "The Nature of the Foreign-Policy-Making Élite in Britain", in id., *Personalities and Policies. Studies in the Formulation of British Foreign Policy in the Twentieth-Century*, Westport (Co.): Greenwood, 1975 [1965], 1-18.

28. Vid. el clásico estudio de A.J.P.Taylor, *The Trouble Makers. Dissent over Foreign Policy, 1792-1939*, London: Hamish Hamilton, 1957.

1914 el pacifismo e internacionalismo británicos se hallaban en un momento de apogeo, al ser además auspiciados, con diferentes matices, por el Liberal Party el Labour Party.

Con el estallido de la Guerra, se podría esperar que el movimiento pacifista británico perdiese impulso, como así ocurrió hasta comienzos de 1915. La opinión pública británica comprendió que los métodos de presión tradicionales no eran suficientes para garantizar la salvaguardia de la paz, y así surgieron varios nuevos grupos alrededor de pequeños grupos de intelectuales y políticos, muchos de ellos pertenecientes a los "Dissenters" anteriores a 1914, con el propósito de generar un debate público sobre las causas de la Guerra Mundial y el mejor modo para evitar su repetición en el futuro. Entre esos grupos destacaron el Bryce Group, fundado en marzo de 1915 por Lord Bryce y G.Lowes Dickinson, y que se configurará como un grupo de "liberal educators", políticos y periodistas para debatir el ideal de la Sociedad de Naciones; el International Agreements Committee fundado por la Fabian Society en enero de 1915 para estudiar la "peace question"²⁹; la Union of Democratic Control, fundada por R.MacDonald, E.D.Morel, Arthur Ponsonby, C.P.Trevelyan y Norman Angell, fundada en noviembre de 1914, y que se dirigió hacia la propaganda entre los círculos intelectuales y el "organized labour".³⁰ En mayo de 1915 se constituyó finalmente una League of Nations Society, que a fines de ese año contaba con 149 miembros "selectos", entre ellos Sir Willoughby Dickinson y H.N.Brailsford, uno de los principales teóricos de la idea de organización internacional en Gran Bretaña durante el conflicto.³¹ La League of Nations Society mantuvo un contacto estrecho con Marburg y su American League to Enforce Peace, y se convertiría en el centro del movimiento pro-Sociedad de Naciones en el futuro, juntamente con la Union of Democratic Control.

Fruto de esas relaciones estrechas con el movimiento internacionalista norteamericano fue asimismo la recepción entusiasta de las propuestas de Wilson por el movimiento por las sociedades pro-SdN británicas desde mayo de 1916, contribuyendo

29. Vid. H.R.Winkler, "The Development of the League of Nations Idea in Great Britain, 1914-1919", *The Journal of Modern History*, XX:2 (1948), 95-112.

30. Vid. H.Hanak, "The Union of Democratic Control during the First World War", *Bulletin of the Institute of Historical Research*, vol.36: 94 (1963), 168-180; M.Swartz, *The Union of Democratic Control*, cit.

31. Vid. H.R.Winkler, *The League of Nations Movement in Great Britain, 1914-1919*, New Brunswick: Rutgers U.P., 1952, especialmente 33-41 para un análisis de las ideas de Brailsford.

en mucho el baño de legitimidad wilsoniana a la difusión del ideal de la Sociedad de Naciones en la sociedad británica. No obstante, las primeras divisiones comenzaron al tratarse de la composición y alcance de esa Sociedad de Naciones: mientras la UDC optaba por una forma de federación europea que debía ser formada de modo gradual, la League of Nations Society era favorable a la incorporación de Alemania en la futura organización internacional, lo que fue contestado por un sector de la League que se escindió en 1917 para formar una League of Free Nations Associations, partidaria de la formación de una Sociedad de Naciones integrada solamente por los países de la Entente y sus aliados. En este último grupo convergieron también algunos parlamentarios liberales, y su presidencia fue asumida por Gilbert Murray, profesor de griego en la Universidad de Oxford. Pero finalmente, ambos grupos superaron sus diferencias poco antes de terminar la Guerra, y se unieron en octubre de 1918 para formar la definitiva League of Nations Union, que centrará y protagonizará el movimiento pro-SdN en Gran Bretaña durante dos décadas.³² El principio director de estos grupos durante la Guerra era la educación y el cultivo de la opinión pública, tanto nacional como internacional, mediante la inserción de "valores morales" en la vida pública desde el individuo: por ello, no es de extrañar la activa presencia de las Iglesias no-conformistas y protestantes en el movimiento pro-SdN. Como W.Dickinson afirmaba, el primer deber de un Estado cristiano era que "nations should do unto other nations as they would they should do unto themselves", así como "to stir up the moral sense of the nation: to make them realise that love does not begin and end at home; that each member of the State has a duty to the State and each State has a duty towards the world [...] If we seek for a world-peace, we must arouse a world-conscience, a sense of their interresponsibilities amongst all nationalities".³³

32. Vid. D.S.Burn, *The League of Nations Union 1918-1945*, Oxford: Clarendon, 1981.

33. *A World Covenant. An address given in St. Matthews Church, Kensington, 30.III.1919* [Dickinson Papers/ C.403]. Dickinson tenía una especial preocupación por la formación de los ambientes universitarios e intelectuales en el internacionalismo, para así garantizar en el futuro que las "élites" de los diferentes países conviviesen en paz y respeto mutuo: en sus *Suggestions for University Groups to Investigate the problem of International Relations* [Dickinson Papers/ C.402], afirmará expresamente que "what is needed is that the thoughts of the ablest men in all nations should be concentrated on this subject. It must be approached and studied from every point of view: it must not be left to the politician and diplomatist any more than to the historian or man of business. It cannot be left to the idealist any more than to the professor of international law, yet the points of view represented by each of these men must be satisfied, and their united thought must be kindled with inspiration, as it must be studied by the great common sense of the working people of the different countries". Las élites, en definitiva, educarían y orientarían a la opinión pública internacional, y auxiliarían a los políticos en la reordenación del continente tras la Guerra Mundial.

La UDC perderá importancia progresivamente en la post-guerra, pero cumplirá una función política importante durante el conflicto, cual era el servir de plataforma apartidaria a través de la cual muchos sectores del "radicalismo liberal" (Trevelyan, Ponsonby, etc.) acabaron integrándose en las filas del Labour Party tras 1919, con lo que éste último disponía de un amplio *staff* de ex-líderes de la UDC cuando subió al poder tras las elecciones de 1924, y asimismo forjó muchos de sus planteamientos de su política exterior en el "laboratorio" que había sido la UDC durante la Guerra.³⁴ En general, los dirigentes del movimiento pro-Sociedad de Naciones guardaban una relación fluida con las personalidades de la vida pública británica, y especialmente con los responsables del Foreign Office. En agosto de 1917, y tras reunir varios apoyos, las sociedades pro-SdN enviaron a Lord Balfour una propuesta para considerar planes para la formación de una Sociedad de Naciones al finalizar el conflicto, lo que tuvo un cierto efecto: en enero de 1918, se formaba en el Foreign Office el Philimore Committee, con el objetivo de estudiar las posibilidades de creación de la Sociedad de Naciones, y que consideró los proyectos y memorándums al efecto de la League of Nations Society, del grupo de Viscount Bryce, la American League to Enforce Peace, la Fabian Society, la UDC y la Organisation Centrale pour une Paix Durable.³⁵

Cuál era la posición del movimiento pro-SdN británico hacia cuestiones como el principio de las nacionalidades, el derecho de autodeterminación y los derechos de las minorías étnicas?. Ante todo, no existía una posición unívoca, y en todo caso no siempre se expresaba de modo programático. Ciertamente es que buena parte de los sectores empeñados en la campaña de solidaridad con nacionalidades "oprimidas" durante la Guerra, p.ej. Armenia, se reclutaban entre los círculos cercanos al movimiento pro-

34. Vid. Swartz, *The Union*, cit., 217-222, y H.R.Winkler, "The Emergence of a Labor Foreign Policy in Great Britain, 1918-1929", *The Journal of Modern History*, 28: 3 (1956), 240-252.

35. W.Dickinson actuó de catalizador del proyecto, y movilizó a varias personalidades británicas para apoyar la petición del movimiento pro-SdN ante el Foreign Office (vid. la correspondencia al efecto en Dickinson Papers/ C.403). Lord Balfour le comunicaba en agosto de 1918 que el Foreign Office estaba estudiando meticulosamente las propuestas de la League of Nations Society (carta de Balfour, 6.8.1918). Vid. también *Memoranda by Dickinson on the origins of the League of Nations Societies*, s.f. [Dickinson Papers/ C.406]. De todos modos, conviene no exagerar la influencia directa de las sociedades pro-SdN sobre la diplomacia británica, si bien el Gobierno de Londres temía particularmente que la UDC atrajese a su órbita al Independent Labour Party y contribuyese a romper el consenso político a favor de la intervención en la Guerra -como ya había ocurrido, p.ej., con MacDonald. Vid. P.Kennedy, *The Realities behind Diplomacy. Background Influences on British External Policy, 1865-1980*, London: Allen & Unwin, 1981, 151-170 y 240-245. De hecho, en diciembre de 1917 el partido laborista presentó al Gobierno un "Memorandum on War Aims", en el que se explicitaba claramente que la continuación del apoyo laborista al esfuerzo de guerra solamente se justificaría si los objetivos finales de la Guerra eran tan idealistas como los proclamados por Wilson. Vid. Egerton, *Great Britain*, cit., p.56.

SdN.³⁶ Pero también que, al contrario que la mayoría de los miembros del Political Intelligence Department o Seton-Watson y Steed, p.ej., los grupos pro-SdN no mostraban gran entusiasmo por el principio de las nacionalidades. Entre los principios de la UDC para una paz futura se encontraba en primer lugar que "No province shall be transferred from one Government to another without the consent, by plebiscite or otherwise, of the population of such province".³⁷ pero esto se refería más bien a casos de anexiones territoriales (como Alsacia-Lorena). Dado que era fundamental alcanzar un final de las hostilidades sin vencedores ni vencidos, por ello mismo la UDC estaba en contra de una desmembración de Austria-Hungría o del Imperio Otomano, y las declaraciones de Wilson en enero de 1917 a favor de la liberación de los pueblos eslavos escandalizaron a la UDC, para la cual era prioritario mantener el Imperio habsbúrgico unido, si se quería finalizar la Guerra: la cuestión nacionalitaria podría ser resuelta dentro de la Monarquía.³⁸ Tras la revolución rusa, Brailsford argüirá que un mosaico de naciones sucesoras de Austria-Hungría sería más fácilmente "satelizable" por los bolcheviques que el Imperio.³⁹ Es más, la UDC mantendrá una posición reticente hacia los problemas de nacionalidades, no tanto por considerar toda forma de nacionalismo como perjudicial -en la dirección del pensamiento de Norman Angell-, sino por la inconveniencia estratégica de preconizar la reordenación de Europa de acuerdo al principio de las nacionalidades en orden a garantizar la paz del continente. La "ola" de nacionalismo que recorría Europa Central, según Brailsford, amenazaba con socavar toda posibilidad de cooperación internacional en el futuro.⁴⁰ De todos modos, la posición de la UDC era también más flexible en lo referente a las reivindicaciones de Polonia, mostrándose a favor de la independencia del país en sus "Suggestions for Terms of a Peace Settlement" de agosto de 1917, en los que también se estipulaba la aplicación del método plebiscitario para determinar cambios territoriales en Alsacia-Lorena,

36. Vid. A.Nassibian, *Britain and the Armenian Question 1915-1923*, New York/London: St.Martin's Press/Croom Helm, 1984, 33-66. Entre esos lobbies pro-armenios se contarán las iglesias protestantes, los cuáqueros, etc., y personalidades como Lowes Dickinson, Noel-Buxton o Toynbee, que a su vez intentaron ejercer un papel de informadores ante el Foreign Office y orientar la política británica en un sentido favorable a las reivindicaciones del nacionalismo armenio, si bien sus resultados fueron escasos.

37. Citado por Winkler, "The Union", cit., p.170.

38. Timmermann, *Friedenssicherungsbewegungen*, cit., p.190.

39. H.N.Brailsford, *A League of Nations*, London: UDC, 1917, 89-90.

40. H.N.Brailsford, *After the Peace*, London: UDC, 1920, 60-70.

Trentino, Danzig, Macedonia (su absorción o no por Bulgaria) o Transilvania.⁴¹ El principio plebiscitario era el método a aplicar en todo el Este de Europa para trazar de nuevo las fronteras nacionales, argumentaban otros miembros de la UDC como C.Roden Buxton, ya que sólo así se garantizaría que la cuestión nacional dejase de tener el "carácter explosivo" que le caracterizaba en ese área.⁴² Claramente, la UDC no podía imponer un criterio uniforme entre sus miembros en lo relativo a cuestiones de nacionalidades, conviviendo escépticos contrarios a cualquier forma de nacionalismo, como Charles Trevelyan, con posiciones a favor de la autodeterminación de Irlanda.⁴³ J.A.Hobson defenderá sin embargo en abril de 1918 en las páginas del órgano de la UDC la aplicación integral del derecho de autodeterminación siempre que fuese posible y no interfiriese con la libertad efectiva de otras naciones, y que se garantizaran en cualquier circunstancia los derechos culturales y políticos de los enclaves de minorías nacionales. Hobson prefería resaltar el valor positivo encerrado, según él, en el término "autodeterminación": "it gives a positive intellectual and moral content to Liberty, Democracy, and Internationalism".⁴⁴ Pero a los ojos de la misma UDC la aplicación del principio de las nacionalidades y los medios con que fue llevada a cabo parecían insuficientes en 1920, por lo que temerá -con razón- que las cuestiones nacionales resueltas de modo poco satisfactorio podrían ser las semillas de una nueva Guerra europea.⁴⁵

La Fabian Society -fundada en 1884 y suerte de club de debate dentro del Labour Party- apenas se ocupó de los problemas de nacionalidades, en buena parte también porque eran considerados meramente como causas de conflicto bélico.⁴⁶ La posición de

41. "Suggestions for Terms of a Peace Settlement", issued by the Executive Committee of the Union of Democratic Control, suplemento de *The U.D.C.*, August 1917.

42. C.Roden Buxton, "The Settlement in the East of Europe", *The U.D.C.*, January 1917.

43. C.Trevelyan, "Nationalism decadent", *The U.D.C.*, December 1917; L.Bennet, "The U.D.C. and Ireland", *The U.D.C.*, January 1917.

44. J.A.Hobson, "Self-Determination", *The U.D.C.*, April 1918. En general, Hobson resaltaba también el problema de la definición del "self", del colectivo que tenía derecho a decidir sobre su destino, y encontraba la solución en la aplicación del método plebiscitario. En sentido semejante se pronunciaba C.Roden Buxton, *Memorandum on Territorial Claims and Self-Determination*, London: UDC, 1918.

45. Vid. p.ej. M.E.Durham, "The Betrayal of Albania", *Foreign Affairs*, March 1920, 5-6; L.L.Schücking, "Germany's Lancashire. The Fate of Upper Silesia", *Ivi.*, 7-8. A esta reavivación de la polémica nacionalitaria en el seno de la UDC no era ajeno el hecho que desde 1917/18 la asociación británica había ido estableciendo filiales en varios países de Europa, lo que incrementó los enfrentamientos entre diversas delegaciones nacionales en las páginas de *Foreign Affairs* (sucesor de *The U.D.C.*) a lo largo de 1920.

46. Vid. el informe elaborado por Leonard S. Woolf para la Fabian Society en 1916 (*International Government*, London, 1916), citado por Timmermann, *Friedenssicherungsbewegungen*, cit., 222-223.

la League of Nations Society hacia las reivindicaciones de las nacionalidades fue mucho más flexible que la de la UDC. En los planes de Bryce sobre la "prevención de la Guerra", datados en noviembre de 1915, no se tenían para nada en cuenta los problemas de nacionalidades.⁴⁷ Será el ex-diputado liberal Willoughby Dickinson quien prestará cierta atención a la cuestión en las nuevas "propuestas para la prevención de la Guerra" redactadas en junio de 1916 en colaboración con el Bryce Group: la formación de una institución de arbitraje internacional, el Council of Conciliation, debía coadyuvar a resolver las disputas entre Estados, y especialmente aquellas "which arise [...] from the discontent of nationalities within a State, where such discontent commands the sympathy of a kindred people".⁴⁸ El mismo Lord Bryce, en sus planes posteriores "When the war comes to an End", se refería explícitamente a la necesidad de que los cambios de fronteras se redujesen al mínimo, y en el caso de que tuviesen lugar, "the wishes of the populations concerned should if possible be ascertained". El caso particular de Europa del Sureste (zona balcánica) le llevaba sin embargo a postular una reordenación de la región de acuerdo con las características étnicas de sus poblaciones.⁴⁹ Parecidos postulados recogía Lowes Dickinson: aplicación del método plebiscitario para determinar cambios de fronteras, o en su defecto consideración de las afinidades étnico-religiosas de las poblaciones afectadas, y en el caso de los Balcanes, facultar a una comisión de expertos la realización de un mapa etnográfico preciso de la zona, que hiciese posible una reordenación fronteriza.⁵⁰ Las posiciones del movimiento pacifista británico eran pues unánimes en desear que los cambios territoriales que tuviesen lugar tras el conflicto solamente fuesen llevados a cabo de acuerdo con la voluntad de las poblaciones. Pero las diferencias iban más allá: se discutía sobre la conveniencia del referéndum como medio adecuado para determinar la nacionalidad de un territorio, o sobre el procedimiento a aplicar en los casos en que existía un poblamiento mixto de varias nacionalidades. Las complejidades de la cuestión llevaban

47. Viscount Bryce, *Proposals for the Avoidance of War*, November 1915 [Dickinson Papers/ C.402].

48. *Proposals for the Avoidance of War*, June 1916 [Dickinson Papers/ C.402].

49. Lord Bryce's notes when the war comes to the end, s.f. [Dickinson Papers/C.402]. En concreto, recomendaba que "Enquiries should be instituted in S.E.Europe as to the racial, linguistic and ecclesiastical conditions affecting each district, so as to secure a better allotment of territory to each state".

50. Lowes Dickinson's notes, s.f. [Dickinson Papers/C.402].

a Graham Wallas a defender una "minimising policy" que solamente tendiese a operar cambios de fronteras en las áreas "whose political position has been actually changed as a result of the fighting".⁵¹ Esa postura final no implicaba en absoluto una defensa de la aplicación del principio de las nacionalidades como norma directora de los cambios político-fronterizos que se sucediesen tras el conflicto, aunque W.Dickinson en particular irá desarrollando hacia el fin del conflicto una postura personal favorable a la causa de las nacionalidades oprimidas, que tenía su base sobre todo en el convencimiento de que la resolución de la cuestión nacional en Europa era crucial para garantizar la paz en el futuro. En esa reconversión progresiva de Dickinson, como de otros liberales británicos, el impacto del wilsonismo tras 1917 tuvo gran influencia.⁵² En el manifiesto de la League of Free Nations Association para 1918, se estipulaba que la creación de una "League of Free Peoples" debía conllevar la preparación de un "framework of a World League which shall guarantee the freedom of all nationalities".⁵³ Y a finales de 1918, la recién formada League of Nations Union exponía en un memorándum su posición ante la Conferencia de Paz, señalando que el "territorial settlement" debería estar basado en los principios de "freedom and equal justice to all and on the wishes of the populations affected, not on any so called right of conquest [...] This can be attained if the settlement is in the first instance laid down, and is in future to be enforced or revised by the League of Nations as a whole acting in the interests of the whole"; en el punto noveno de su programa, establecía igualmente la LNU que un sistema de protección de minorías debía ser incluido dentro del organigrama y funcionamiento de la Sociedad de Naciones, como un "matter of security and freedom of person, religion, culture, language and the like".⁵⁴ Los resultados de la

51. *Graham Wallas' notes*, s.f. [Dickinson Papers/ C.402].

52. Vid. L.W.Martin, *Peace without victory*, cit., 158-162. La visión de un contemporáneo la ofrece G.Murray, *The problem of foreign policy*, London: Allen & Unwin, 1921: Wilson hizo creer a los liberales ingleses que la paz sería "so high-minded and statesmanlike and far-seeing, so scrupulously fair to the vanquished, and so single-mindedly set upon the healing of national wounds and the reconstruction of shattered society" que no quedarían causas para el estallido de una "guerra de venganza" posterior (p.21). De hecho, desde 1917 el movimiento pro-SdN pasó a una etapa más activa, gracias a la "legitimación" que el presidente americano confirió al binomio pacifismo/ideal de la Sociedad de Naciones, y la mayor sensibilidad de la opinión pública británica al conocerse las cifras oficiales de bajas aliadas en las batallas de 1916. Vid. Egerton, *Great Britain*, cit., 44-62.

53. Manifiesto de la League of Free Nations Association [Dickinson Papers/ C.404].

54. *The position of the League of Nations Question in the forthcoming Peace Conference. Memorandum prepared by the acting Executive Committee of the League of Nations Union for submission to his Majesty's Government*, s.f. (noviembre de 1918) [Dickinson Papers/ C.404].

Conferencia de Paz y las fronteras fijadas en Europa provocaron sin embargo la insatisfacción de la League of Nations Union, que en julio de 1919 expresaba claramente en una circular interna:

"...One of the cardinal principles we have stood for has been the right of self-determination -that people shall not be handed about against their wish or held under foreign yoke. The facts as to racial composition and popular aspirations of border regions in Central Europe have been too complex and obscure to be settled with any surety at Versailles. *The opportunity for rectification should be kept open* [cursivas mías. XMN]"⁵⁵

Esa disposición a revisar los Tratados en lo concerniente a cuestiones de nacionalidades será mantenida, con diferentes matices, a lo largo de la historia de la LNU, y se manifestará especialmente en su actuación en el seno de la Union Internationale des Associations pour la Société des Nations, como veremos, con "paladines" como Gilbert Murray, Willoughby Dickinson y -hasta cierto punto- Robert Cecil (miembro del partido conservador, pero decidido partidario del internacionalismo)⁵⁶. Así, con vistas a la Conferencia de sociedades pro-SdN de Bruselas de septiembre de 1919, propondrá en primer lugar que las asociaciones pro-SdN fundadas en los Estados afectados por cambios de fronteras y cuestiones de nacionalidades intenten ejercer influencia en sus Gobiernos respectivos para conseguir un adecuado tratamiento del problema.⁵⁷

De este modo, el movimiento pro-SdN británico, y más concretamente la League of Nations Union, se unirá tras 1919 al elenco de sectores de la opinión pública del país que se mostraban insatisfechos con el Tratado de Versalles y consideraban excesiva la imputación de culpabilidad de la Guerra Mundial a Alemania: en esa posición coincidirán desde el economista Keynes hasta varios historiadores como G.P.Gooch o G.Lowes Dickinson, quienes representarán en los años posteriores una

55. Circular interna de la LNU, firmada como League of Free Nations Association, 15.7.1919 [Dickinson Papers/ C.407].

56. Vid. P.Raffo, "The League of Nations Philosophy of Lord Robert Cecil", *Australian Journal of Politics and History*, XX:2 (1974), 186-196.

57. League of Nations Union, *Memorandum Prepared by the International Policy Committee with reference to the programme to be laid before the Conference of Associated Societies in Brussels in September 1919*, July 24th 1919 [Dickinson Papers/ C.407]: "There is no reason why the League of Nations Societies formed in the countries affected should not concern themselves with the proposed settlement. Such Societies would probably consist of persons the trend of whose would be towards the international solution of local problems and whose influence with their countrymen in that direction might be helpful in arriving at agreement".

actitud crítica y "revisionista" tanto de la responsabilidad de la I Guerra Mundial como de la legitimidad del sistema de Versalles. Su influencia no será desdeñable, en cuanto muchos de ellos tendrán fácil acceso al proceso de *decision-making* del Foreign Office y a los líderes del Gobierno británico, en particular Ramsay MacDonald.⁵⁸ Una actitud que puede ser considerada, como acertadamente ha señalado M. Gilbert, predecesora y preparadora de la política de *appeasement* desarrollada por Gran Bretaña hacia Alemania en los años 30.⁵⁹

58. Vid. C.A.Cline, "British Historians and the Treaty of Versailles", *Albion*, 20:1 (1988), 43-58.

59. Vid. M. Gilbert, *The Roots of Appeasement*, London: Weidenfeld and Nicolson, 1966.

3. LA SOCIEDAD DE NACIONES Y EL PROBLEMA DE LAS MINORIAS NACIONALES.

3.1. Características generales de la cuestión de las nacionalidades en Oriente y en Occidente.

Se ha afirmado por parte de diferentes autores que el cambio de fronteras de 1919 y la aparición de nuevos Estados en el Este de Europa trajo aparejados nuevos problemas, diferentes en naturaleza a los que había conocido el Imperio Austro-Húngaro. La influencia de las ideas sobre nacionalidad y autodeterminación provenientes de las naciones-Estado occidentales habría conducido a que la nacionalidad, hasta entonces concebida en Europa oriental como una *Kulturnation*, pasase a ser sobrepuesta e identificada con el Estado-nación, de manera que el concepto "occidental" de Estado nacional unificado y uniformizado culturalmente pasaría a ser el imperante en Checoslovaquia, Polonia o los Estados bálticos y habría llevado a que el conflicto nacional se agudizase y agravase, en cuanto unos grupos étnicos ahora mayoritarios aspirarían a asimilar a otros grupos, ahora minoritarios.¹ En apoyo de esa interpretación se hacían servir las aportaciones teóricas de la socialdemocracia austriaca y otros teóricos dentro del Imperio Austro-Húngaro antes de 1914, o la supuesta convivencia de nacionalidades diferentes existente en el seno de los Imperios multinacionales de la preguerra. El ideal de Masaryk en su *New Europe* (1918) de alcanzar un Estado multinacional checoslovaco en el que, como en una Suiza centroeuropea, conviviesen en paz checos, eslovacos, alemanes y ucranianos, daría paso años después en la práctica al intento de imposición de la hegemonía checa sobre el Estado, en cuanto, en primer lugar, la nacionalidad mayoritaria poseía automáticamente, gracias al sistema democrático parlamentario, el poder de copar los puestos de decisión del aparato estatal. Por lo tanto, en la praxis, la nacionalidad que era mayoritaria en cada uno de los nuevos Estados multinacionales en miniatura les imprimía por el contrario un carácter de Estado nacional.

Sin discutir enteramente la validez de esta interpretación, creemos sin embargo que parte de una presunción excesivamente optimista (la armonía nacionalitaria de los antiguos Imperios multinacionales) y de una imagen monolítica de la naturaleza de los

1. Ejemplo clásico de esa interpretación es E. Vieflhaus, *Die Minderheitenfrage und die Entstehung der Minderheitenschutzverträge auf der Pariser Friedenskonferenz 1919*, Würzburg: Holzner Verlag, 1960, 1-6.

problemas nacionales en Europa Occidental. Los nuevos Estados nacionales sucesores de Austria-Hungría aspiraron a imponer un modelo de Estado occidental frente a la especie de "Monarquía supranacional"², cierto es, pero se basaron en el desarrollo de poderosos movimientos nacionales gestados en el interior de esos mismos Imperios y cuya aspiración final tras alcanzar un estadio de movimiento "de masas" era la consecución de una forma de Estado propio.³ La coexistencia pacífica de nacionalidades era un ideal de la socialdemocracia austriaca, pero no una realidad, como podía constatar p.ej. Seton Watson en visita a Hungría a comienzos de siglo, o la lucha cultural en ciudades como Praga o Bratislava a finales del siglo XIX entre diferentes grupos étnicos -incluyendo una nacionalidad "no territorial" por excelencia, los judíos.⁴ La creación de Estados nacionales en el Este de Europa seguía siendo, en nuestra opinión, un objetivo central en la ideología y estrategias de todos los movimientos nacionalistas de ese área, y solamente cabía esperar una circunstancia internacional propicia para acelerar el proceso. La Guerra Mundial ofreció la coyuntura adecuada, y en 1919 si los checos habían logrado su Estado nacional mientras los ucranianos no, había que achacarlo en primer lugar a los avatares de la Guerra Mundial y a la cercanía o lejanía de los revolucionarios soviéticos.

Y por otro lado, Europa Occidental estaba lejos de ofrecer un mosaico de Estados nacionales perfectamente unificados y sin problemas de "minorías nacionales" de ningún tipo. Varios movimientos nacionalistas de esta parte del continente se hallaban en 1914-19 en un estadio de desarrollo similar al de los checos o eslovenos: en primer lugar, el irlandés, pero también -con diferentes matices en los que no vamos a entrar en profundidad aquí- el vasco, catalán e incluso flamenco.⁵ Problemas de separatismo regional, aunque con bases étnico-lingüísticas

2. Tomo el término de H. Seton-Watson, "Überationale Monarchie und Nationalstaat", in R.G.Plaschka/K.Mack (Hrsg.), *Die Auflösung des Habsburgerreiches. Zusammenbruch und Neuorientierung im Donauraum*, Wien: Verlag für Geschichte und Politik, 1970, 366-376.

3. Vid. el clásico estudio comparativo de Hroch, *Social preconditions*, cit.

4. Vid. M.Engman (ed.), *Ethnic Identity in Urban Europe*, New York/Aldershot: New York University Press/Dartmouth, 1991. Esta opinión también es compartida por E. Gellner, "Nationalism and Politics in Eastern Europe", *New Left Review*, n.189 (1991), 127-134.

5. Para una perspectiva general, aunque muy insatisfactorio, vid. S. y C. Gras, *La révolte des Régions en Europe Occidentale de 1916 à nos jours*, Paris: PUF, 1986; más sistemático, aplicando con algunos matices

más problemáticas para definir, también los estaba atravesando la Alemania de Weimar en los primeros años 20: el separatismo renano -no sólo inspirado estratégicamente por Francia- y el separatismo bávaro, por ejemplo.⁶ Problemas de minorías nacionales en puridad semejantes a los existentes en Europa del Este en los nuevos Estados se darán también en Dinamarca (Nordschleswig), la misma Alemania (sorabos de Lusacia, polacos y lituanos en Prusia Oriental, daneses en Südschleswig, los problemáticos Nordfriesen), Italia (germanófonos en Tirol del Sur, eslovenos en Gorizia, francófonos en el Valle d'Aosta), Francia (el caso particular de Alsacia-Lorena, aunque tampoco sea catalogable como minoría nacional alemana, sino que más bien cabe hablar del desarrollo de una identidad alsaciana específica) y Bélgica (alemanes en Eupen-Malmedy). Y junto a esos puramente típicos problemas de minorías nacionales separadas de su *Mutterland*, encontraremos en toda Europa los primeros pasos o el crecimiento de movimientos nacionales cuyo paralelo ha de buscarse más en los movimientos nacionales de base étnica del Este: algunos, como el nacionalismo gallego, llegarán a los umbrales de la consolidación como movimiento de masas en los años 30; otros, como el movimiento frisón⁷, bretón, corso⁸ o occitano, se irán desarrollando como incipientes movimientos políticos en estos años, presentando, p.ej. en el caso bretón, una gran riqueza ideológica. Otros movimientos serán de difícil clasificación, entre regionalismo autonomista y etnonacionalismo, como el potente

(Footnote continued from previous page)

diferenciales el esquema metodológico de Miroslav Hroch, es H.-J. Puhle, "Nazionalismo periférico, regionalismo e regionalizzazione nell'Europa occidentale del XX secolo", in F. Andreucci/A. Pescarolo (a cura di), *Gli spazi del potere. Aree, regioni, stati. Le coordinate territoriali della storia contemporanea*, Firenze: la casa Usher, 1989, 199-218. Antes de la II Guerra Mundial, solamente los movimientos nacionalistas catalán y vasco se podían considerar en la fase C (movimiento de masas) de su evolución, si bien ambos movimientos debían contar con un hándicap: la existencia de un movimiento obrero organizado independientemente y en general poco favorable al nacionalismo, lo que -a diferencia de los movimientos nacionales del Este de Europa- actuaba de freno a su crecimiento.

6. Vid. p.ej. W.G. Zimmerman, *Bayern und das Reich 1918-1923. Der bayrische Föderalismus zwischen Revolution und Reaktion*, München: R. Pöhlmann Verlag, 1953; R. Reimer, *Rheinlandfrage und Rheinlandbewegung, 1918-1933. Ein Beitrag zur Geschichte der regionalistischen Bestrebungen in Deutschland*, Frankfurt a.M.: Peter Lang, 1979.

7. Vid. A.R. Zondergeld, *De Friese Beweging in het tijdvak der beide Wereldoorlogen*, Leeuwarden, 1978; Id., "Separatismus und Regionalismus in den Niederlanden seit 1814", in J.P. Nautz/J.F.E. Blasing (Hrsg.), *Staatliche Intervention und gesellschaftliche Freiheit*, Melsungen: Kasseler Forschungen zur Zeitgeschichte, 1987, 7-30.

8. Vid. F. Pomponi, "Le régionalisme en Corse dans l'entre-deux-guerres (1919-1939)", in S. Gras/C. Livet (eds.), *Régions et Régionalisme en France. Du XVIIIème siècle à nos jours*, Paris: PUF, 1977, 393-415.

autonomismo sardo, con base en los pastores y ex-combatientes de la isla de Cerdeña, y que era en 1922 el partido dominante en el país⁹, el nacionalismo/regionalismo valenciano, o incluso del naciente autonomismo siciliano.¹⁰ Otros, en fin, se hallarán al comienzo de articulación política en forma de movimiento nacional, fundando sus primeras organizaciones partidarias de acción política y social en el periodo de entreguerras, pero no serán reflejo único del sentimiento de identidad diferencial de sus respectivos países, canalizado a través de otras vías: será el caso de los movimientos nacionalistas escocés y galés.

Así, el problema nacional no era exclusivo de Europa Oriental; ahora bien, será en este área, aparte de Irlanda, donde adquiera tintes virulentos y rasgos de conflicto étnico. También en Europa Oriental tendremos la combinación de problemas correspondientes a minorías nacionales con *Mutterland*, y movimientos nacionales insatisfechos: entre los últimos, se contarán los ucranianos, los eslovacos, los bielorrusos (si bien estos dos últimos contaban con una relativa madre patria, las respectivas Repúblicas Soviéticas), y el difícil caso de los macedonios, oscilantes (aún hoy en día) entre la afirmación de su particular *nationhood* y su consideración como pueblo muy cercano a Bulgaria, por lo que el Gobierno de Sofía siempre consideraría el movimiento nacionalista macedonio de Yugoslavia como un movimiento irredentista. Claro que estas ambigüedades también podían existir en el Europa occidental.¹¹

Lo cierto fue que las esperanzas depositadas en el wilsonismo por los más diversos actores desaparecieron en 1919, tras constituirse la Sociedad de Naciones y no ser incluido el Derecho de Autodeterminación en sus estatutos. Durante las negociaciones conducentes a la formación de los Tratados de Minorías, el punto de vista restrictivo de los Estados de la Entente acabaron por imponerse, en primer lugar rechazando el plan original de pacto fundacional de la Sociedad de Naciones redactado por Wilson, en segundo lugar aplicando arbitrariamente el principio de las

9. Vid. S. Secchi, *Dopoguerra e fascismo in Sardegna. Il movimento autonomistico nella crisi dello Stato liberale (1919-1926)*, Torino: Einaudi, 1969; L. Nieddu, *Dal combattentismo al fascismo in Sardegna*, Milano: Vangelista, 1979.

10. Vid. G.C. Marino, *Storia del separatismo siciliano 1943-1947*, Roma: Ed. Riuniti, 1979, p.24. En 1919, fue creado el Movimento Autonomista Siciliano, alrededor del periódico *La Fronda* de Palermo.

11. Cuatro casos pueden ilustrar esa interesante ambigüedad de "identidades": nacionalismo alsaciano versus pangermanismo, nacionalismo flamenco versus panneerlandismo, nacionalismo corso versus Italia, y nacionalismo gallego versus "panlusismo".

nacionalidades a la reestructuración del mapa europeo, y en tercer lugar al restringir el sistema de protección de minorías nacionales a una serie de Estados en concreto, no incluyendo los Tratados de Minorías en el Tratado fundacional de la Sociedad de Naciones. De todos modos, cabe más bien hablar de una "lucha" entre intereses y principios al formarse los Tratados de Minorías, como bien ha analizado Vieflhaus en 1960:¹² por un lado, las organizaciones de presión de algunas minorías, en particular las judías, que establecieron a tal efecto una delegación permanente en París con apoyo de las organizaciones sionistas de Norteamérica y Gran Bretaña, el *Conseil des Délégations Juives*, dirigido por Leo Motzkin;¹³ por otro lado, los propios intereses de las potencias vencedoras, representados por la Comisión de Nuevos Estados encargada de fijar las fronteras y establecer el primer plan para un sistema de protección de las minorías nacionales con garantía internacional. Pese a las presiones de la opinión pública, pronto se reveló que los *peacemakers* no estaban dispuestos a ir demasiado lejos en la extensión de los Tratados de Minorías, en primer lugar porque también en la Entente y países occidentales había minorías nacionales. Como expresaba claramente el delegado británico, Headlam-Morley,

"...It would be most dangerous to allow the inhabitants or citizens of any state direct approach to the League except through their own Government. If we allow this principle to be neglected, we should get into a position in which, for instance, the French in Canada, the Jews in America, the Roman Catholics in England, the Welsh, the Irish, the Scottish Highlanders, the Basques, Bretons or Catalopjans, might approach the league and complain of injustice to which they are subjected"¹⁴

Así pues, temores de índole nacional y prerrogativas sobre su propia soberanía impedían también a los vencedores el ir más allá en la aplicación de unos principios que, a fin de cuentas, sólo reticentemente habían defendido durante la Guerra y como arma estratégica. Pero por otro lado era necesario satisfacer a la opinión pública liberal y de izquierda europea, que había apoyado el esfuerzo bélico en parte porque la Guerra poseía una finalidad altruista e idea. Cuando menos en los Estados

12. *Die Entstehung*, cit., passim.

13. Vid. Comité des Délégations Juives, *À leur excellences Monsieur le Président et Messieurs les Délégués de la Conférence de la Paix*, Paris: Bresniak & Fils, s.d. [1919]; N. Feinberg, *La question des minorités à la Conférence de la Paix en 1919 et l'action juive en faveur de la protection internationale des minorités*, Paris: Piedone, 1929.

14. Sir J. Headlam-Morley, "Memorandum on the right of appeal of minorities to the League of Nations, 16.V.1919", in Id., *A memoir of the Paris Peace Conference, 1919*, London: Methuen, 1972, 108-109.

sucesores del Imperio Austro-Húngaro era necesario garantizar que los problemas que habían conducido -en parte- a una Guerra Mundial no se repitiesen. Y un temor nunca explícito pero presente era sin duda el que la Rusia comunista aprovechara el descontento de las nuevas minorías nacionales para atraerlas a su causa.

La cuantificación exacta de la relación entre mayorías y minorías étnicas en cada uno de los Estados del Este de Europa es poco menos que imposible, dado en primer lugar el valor relativo y manipulable de los censos de población en los nuevos Estados, y la importancia política que tenía el jugar con las cifras de pertenecientes a una minoría nacional y su ubicación exacta en el territorio, tanto para los Estados como para las organizaciones de las minorías. No es de extrañar que una de las primeras preocupaciones de los círculos alemanes de apoyo a sus connaciones en el extranjero fuese precisamente fundar un Instituto de Estadística de las Minorías ya en 1920 en Viena, bajo la dirección del alemán de los Sudeten Wilhelm Winkler. El mismo Winkler recordaba en 1923 en un sugerente opúsculo que la estadística minoritaria era un *arma* política decisiva.¹⁵ Desde Alemania, especialmente, se publicaron varias obras monumentales de estadística de las minorías nacionales, desmenuzando incluso los resultados hasta llegar al recuento distrito por distrito. Como veremos, el mismo movimiento internacional integrador de las minorías nacionales llevó a cabo una magna obra de compilación de la situación y cuantificación de las minorías en los diversos países, que a su vez era contestada por el director del Instituto de Minorías Nacionales de Varsovia, Leon Wasilewski, alegando su carácter manipulador y pro-germánico.¹⁶

Es para las minorías alemanas que contamos con las cifras más exactas, fruto de la meticulosa labor de "recuento" llevada a cabo por las instituciones vinculadas al Reich y al movimiento *Auslandsdeutsche*, y en primer lugar la labor de W.Winkler.¹⁷

15. W. Winkler, *Die Bedeutung der Statistik für den Schutz der nationalen Minderheiten*, Leipzig-Wien: F.Deuticke, 1920; Id., *Die Statistik im Dienste der Volkspolitik*, Karlsbad: Kraft, 1933.

16. Vid. L. Wasilewski, *Aperçu critique sur 'Die Nationalitäten in den Staaten Europas'*, Varsovia: s.ed., 1931.

17. Vid. W.Winkler, *Statistisches Handbuch der europäischen Nationalitäten*, Wien/Leipzig: Braumüller, 1931; Id., *Deutschtum in aller Welt. Bevölkerungsstatistik Tabellen*, Wien: Deuticke, 1938.

Tras 1919, podemos establecer, tras haber consultado y contrastado varias fuentes¹⁸, los siguientes porcentajes de población mayoritaria y minoritaria en la Europa afectada por los cambios de Versalles:

Bélgica.....	65.000 alemanes (Eupen-Malmedy).
Francia.....	1.8 millones de alemanes (alsacianos).
Dinamarca.....	40.000 alemanes (Nordschleswig).
Alemania.....	790.000 polacos.
	200.000 sorabos.
	25.000 frisonos.
	35.000 daneses.
	(total pob.: 61.4 millones)
Lituania.....	40.000 alemanes.
	75.000 alemanes en Memel.
	100.000 rusos.
	50.000 polacos.
	320.000 judíos.
	(total pob.: 2 millones).
Letonia.....	100.000 rusos.
	65.000 alemanes.
	50.000 polacos.
	185.000 "diversos" (judíos).
	(total pob.: 1,9 millones).
Estonia.....	60.000 rusos.
	45.000 alemanes.
	15.000 "diversos" (suecos, judíos).
	(total pob.: 1,2 millones).
Austria.....	120.000 checos.
	110.000 eslovenos.
	470.000 diversos.
	(total pob.: 6,5 millones).
Italia.....	250.000 alemanes (Sudtirol)
	450.000 eslovenos.
	(total: 39,5 millones).
Bulgaria.....	28.000 judíos. (0,5 %)
	618.000 turcos. (10,2 %)
	157.000 diversos. (1,2 %)
	(total: 6.078 millones).
Yugoslavia.....	441.000 albaneses. (3,1%)
	528.000 macedonios. (3,8%)
	499.000 alemanes. (3,6%).
	77.000 judíos. (0,6%)
	3.342 millones de croatas. (24%)
	230.000 rumanos. (1,6%)
	6,5 millones de serbios. (47,1%)
	176.000 eslovacos. (1,3%)
	1,134 millones de eslovenos. (8,1 %)
	132.000 turcos. (0,9%)
	468.000 húngaros (3,4%)
	346.000 varios (2,5%).
	(total pob.: 13,934 millones).
Hungría.....	479.000 alemanes. (5,5 %)
	445.000 judíos. (5,1%)

18. Jacobsen, *Nationalsozialistische Außenpolitik*, cit., 160-165; A. Teichova, *Kleinstaaten im Spannungsfeld der Großmächte. Wirtschaft und Politik in Mittel und Südosteuropa in der Zwischenkriegszeit*, Wien: Verlag für Geschichte und Politik, 1988, 33-38; número monográfico de la revista *Vu*, n.53, 20.3.1929, con los datos de los censos oficiales de cada país. Aunque existen variaciones entre las tres fuentes, no son tan enormemente significativas. La mayor discordancia se da entre las proporcionadas por los censos oficiales (favorables a las mayorías) y las recogidas por Jacobsen (quien se basa en Winkler), más favorables a las minorías. Teichova parece seguir un camino intermedio.

	34.000 croatas. (0.4%)
	16.000 rumanos. (0.2%)
	105.000 eslovacos. (1.2%)
	49.000 varios. (0.6%)
	(total pob.: 8.684 millones).
Rumania.....	361.000 búlgaros. (2%)
	740.000 alemanes. (4.2%)
	725.000 judíos. (4.1%)
	415.000 rusos. (2.3%)
	578.000 ucranianos. (3.3%)
	289.000 turcos. (1.6%)
	1.426 millones de húngaros. (8.0%)
	278.000 zingaros. (1.6%)
	(total pob.: 17.792 millones)
Checoslovaquia.....	3.231 millones de alemanes. (22.3%)
	81.000 polacos. (0.6%)
	186.642 judíos. (1.3%)
	691.923 magiares. (4.8%)
	549.169 rutenos. (3.8%)
	(total pob.: 14.479.565).
Polonia.....	4.442.000 ucranianos. (13.9%)
	2.733.000 judíos. (8.6%)
	1.697.000 bielorrusos. (5.3%)
	741.000 alemanes. (2.3%).
	139.000 rusos. (0.4%)
	83.000 lituanos. (0.3%)
	(total pob.: 31.916.000).

A la heterogeneidad étnica se uniría en el área centroeuropea y oriental un factor aún más complicado, la dispersión del poblamiento de los diversos grupos étnicos, a menudo entremezclados en las mismas áreas geográficas, por no hablar de las zonas fronterizas en las que grupos étnicos de los Estados colindantes se repartían caprichosamente a uno y otro lado de la frontera (un ejemplo claro puede ser considerado la frontera húngaro-eslovaca, o la austriaco-eslovena). El mapa étnico de Europa del Este se asemeja a una piel de leopardo, configurando así un rompecabezas étnico que hacía aún más difícil aplicar a los problemas de nacionalidades en esas condiciones soluciones o fórmulas de autogobierno territorial semejantes a las que se ensayarán en Europa occidental (las sucesivas fórmulas de *Home-Rule* para Irlanda, o los Estatutos de Autonomía obtenidos por Cataluña, País Vasco y Galicia durante la II República Española). Diversos factores históricos contribuyeron a la increíblemente compleja distribución de los grupos étnicos en el Este de Europa desde la Edad Media: guerras, migraciones de pueblos y relictos de esas migraciones en forma de "islotos" (p.ej., los sorabos de Lusacia);¹⁹ persecuciones religiosas que conllevaron el mismo fenómeno, colonizaciones en masa (caso paradigmático son los alemanes del Volga), fenómenos económicos, y un largo

19. Vid. S.Stone, *The Smallest Slavonic Nation. The Sorbs of Lusatia*, London: Athlone Press, 1972.

etcétera.²⁰ El resultado, tras siglos de movimientos de población y cambios de Imperios multinacionales, era en 1919 una superposición de grupos étnicos que no era en absoluto comparable a la de los grupos étnicos de Europa Occidental, en donde, si bien el criterio lingüístico podía ser engañoso (pues no todos los vascos o galeses eran activos hablantes de sus idiomas nacionales, pero no por ello dejaban en general de considerarse como pertenecientes a un grupo de población caracterizado y diferenciado), en general se correspondía con zonas de poblamiento étnico homogéneo. Los expertos de la Conferencia de Paz de Versalles, que pensaron realmente en una asimilación de las minorías nacionales en sus nuevos Estados, aún conservando sus derechos culturales, tomaban como modelo el de las minorías lingüísticas del Occidente de Europa, p.ej. del País de Gales, y desconocían la mayor importancia que en el Este se otorgaba a la nacionalidad definida por factores orgánicos. En todo caso, cierto es que los Tratados de Paz de 1919 establecieron un sistema de fronteras que, pese a su imperfección, se aproximaba más a las divisiones étnicas que ninguna otra distribución de fronteras en el pasado. En algunos casos, como en el de Grecia y Turquía, se procedió a un intercambio de poblaciones, llevado a cabo paulatinamente durante los años 20.²¹

H. Seton-Watson distingue tres tipos separados -aunque muy semejantes en su naturaleza- de problemas de minorías durante este período²², a saber:

(1) Minorías nacionales en regiones fronterizas, cuya situación estaba determinada en primer lugar por el conflicto entre el principio de las nacionalidades y consideraciones e intereses de orden histórico, económico o estratégico, y que en cierto modo fueron las grandes víctimas de los Tratados de Versalles, lo que los alemanes llamarán *Grenzdeutsche*. Consideraciones históricas jugaron en el caso de Galitzia oriental (anexionada por Polonia, pese a ser ucraniana) o Kosovo; en otros casos, fueron intereses estratégico-económicos los que determinaron la decisión: Checoslovaquia anexionó la franja norte de la llanura húngara para asegurarse una banda de tierras fértiles, mientras Rumanía anexionó la Transilvania occidental

20. Para una colorida visión de la accidentada historia nacional de Europa Centro-Oriental durante la Edad Moderna, vid. C.A. Macartney, *National States*, cit., 50-152.

21. Vid. K.K. Koufa/C. Svolopoulos, "The Compulsory Exchange of Populations Between Greece and Turkey: the Settlement of Minority Questions at the Conference of Lausanne, 1923, and its Impact on Greek-Turkish Relations", in P. Smith (ed.), op.cit., 275-308.

22. H. Seton-Watson, *Eastern Europe between the Wars 1918-1941*, Boulder/London: Westview Press, 1986 [1945], 268-319.

poblada por húngaros para asegurarse una línea de ferrocarril que conectase el Norte con el Sur del país.

(2) Minorías nacionales separadas de su tronco materno o de su *Mutterland* por largas distancias y que de hecho configuran islotes étnicos: un caso particular dentro de esta categoría serían los judíos, divididos a su vez entre "asimilacionistas" y "sionistas" o no-asimilacionistas. Pero el paradigmático es sin duda el de las varias minorías alemanas distribuidas por la Europa danubiana, en primer lugar los alemanes del Banato y Transilvania.

(3) Minorías presentes en ciertas áreas de poblamiento disperso y entremezclado étnicamente: p.ej., la misma Transilvania, o Macedonia.

Cada una de estas diferentes situaciones daba lugar a problemas diferentes, pero en el fondo similares²³. Para los alemanes de Transilvania, p.ej., cualquier deseo irredentista era pura utopía, y sus aspiraciones políticas se centraron, primero en el cuadro de la Monarquía Austro-Húngara y después en el del Estado rumano, en conseguir un grado de autonomía respetable que les permitiese el libre desarrollo de su vida cultura y conservar sus tradicionales instituciones de autogobierno local, y a la vez colaborar con el Estado del que formaban parte. Mientras que en el caso de minorías recientemente separadas de su Estado originario por los cambios fronterizos de Versalles, como los húngaros de Eslovaquia o los alemanes de Pomerania, el irredentismo era una realidad muy viva. Los cambios de papeles en las áreas de población mixta, pasando el elemento étnico en principio dominante a ocupar el puesto de "dominado", contribuyeron a avivar resentimientos y deseos de revancha, a pesar de que en varias áreas transferidas, p.ej. en Eslovaquia o en zonas alemanas de Hungría, permanecía un sentimiento de fidelidad a la Monarquía Dual.²⁴ Pese a las declaraciones de Masaryk en 1918 por las que se concebía a Checoslovaquia como una suerte de "Suiza centroeuropea" de checos, eslovacos y alemanes, lo cierto era que décadas de lucha cultural entre checos y alemanes en

23. No disponemos de muchas visiones de conjunto convincentes de la situación de las minorías en el área de Europa centro-oriental. Vid. H. Bogdan, "Le problème des minorités nationales dans les 'États successeurs' de l'Autriche-Hongrie", *Documentation sur l'Europe Centrale*, XIV (1976), 75-91 y 188-200, y E. Viehhaus, "Die Nationalitätenfrage in den ostmitteleuropäischen Nationalstaaten nach 1919. Eine Übersicht", in P. Philippl (Hrsg.), *Studien zur Geschichtsschreibung im 19. und 20. Jahrhundert*, Köln-Graz: Böhlau Verlag, 1967, 147-172; S. Horak, *Eastern European National Minorities, 1919-1980*, Littleton (Co.): Libraries Unlimited, 1985; R. Pearson, *National Minorities*, cit.; O.I. Janowsky, *Nationalities and National Minorities (with special reference to East-Central Europe)*, New York: Macmillan, 1945.

24. Vid. Bogdan, "Le problème (II)", cit., p.82.

Bohemia arrojaban ahora un claro resultado: había en cierto sentido unos vencedores y unos vencidos. Y en muchos casos, las etnias dominantes ahora vencidas eran las que ocupaban los centros de poder económico y los estratos altos de varias sociedades en Europa Oriental, como los alemanes en Bohemia y países bálticos²⁵, o los húngaros en Eslovaquia²⁶, tanto en el campo -grandes y medianos propietarios- como en las ciudades (gran burguesía comercial e industrial). Esas clases altas poseían en cierto modo una conciencia de ser culturalmente superiores, por pertenecer a una civilización poderosa que había impuesto -en el caso de los alemanes- su idioma como "lingua franca" en el ámbito centroeuropeo. Tras 1919, las colonias germánicas de Bohemia, Silesia y Pomerania habían pasado de una situación de etnia dominante a la de ciudadanos de segunda clase, en la práctica, en los nuevos Estados nacionales, mientras que para los alemanes otrora sometidos al Imperio ruso o a Hungría el cambio de fronteras sólo conllevó un cambio de Gobierno y de etnia dominante. Éstos últimos, especialmente los alemanes de Transilvania, consiguieron en general adaptarse bastante bien a las nuevas mayorías étnicas y conseguir un grado de entendimiento político, lo que era peor para los antiguos dominadores (los magiares). Lemberg ha señalado con razón que precisamente la intolerancia demostrada en algunos casos por las antiguas nacionalidades dominantes antes de 1914 produjo como reacción un incremento de la concepción organicista y mononacional del Estado por parte de las nacionalidades sometidas: el caso de los diferentes grupos étnicos situados

25. Sobre las minorías alemanas en diversos Estados de Europa Centro-Oriental, existen numerosos estudios monográficos. Citándonos a los más significativos, citemos E. Lemberg, "Zur Geschichte der deutschen Volksgruppen in Ost-Mitteleuropa", *Zeitschrift für Ostforschung*, 1 (1952), 321-345; E.K.Jahn, *Die Deutschen in der Slowakei in den Jahren 1918-1929. Ein Beitrag zur Nationalitätenproblematik*, München, 1971; H.-U.Weidler, *Nationalitätenpolitik in Jugoslawien. Die deutsche Minderheit 1918-1978*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 1980; V. Oberkersch, *Die Deutschen in Syrien, Slawonien, Kroatien und Bosnien. Geschichte einer deutschen Volksgruppe in Südosteuropa*, Stuttgart: Donauschwäbische Kulturstiftung, 1989; R.Breyer/P.Korzec, "Polnische Nationalitätenpolitik und deutsche Volksgruppe in Lageberichten des polnischen Innenministeriums aus den Jahren 1935 und 1937", *Zeitschrift für Ostforschung*, 29 (1980), 260-365; G.Castellan, "The Germans of Rumania", *Journal of Contemporary History*, 6 (1971), 52-75; R. Jaworski, "The German Minorities in Poland and Czechoslovakia in the Interwar Period", in P.Smith (ed.), *Ethnic Groups*, cit., 169-185; W.Jacobmeyer, "Die deutsche Minderheiten in Polen und in der Tschechoslowakei in den dreißiger Jahren", *Aus Politik und Zeitgeschichte*, n.31 (1986), 17-25; E.Wynot, "The Polish Germans 1919-1939: National Minority in a Multinational State", *The Polish Review*, XVII (1972), 31-56; W. Kuhn, "Das Deutschtum in Polen und Litauen", in V. Aschenbrenner u.a. (Hrsg.), *Die Deutschen und ihre östlichen Nachbarn. Ein Handbuch*, Frankfurt a.M., 1967, 253-266; O. Heike, *Die deutsche Minderheit in Polen bis 1939. Ihr Leben und Wirken kulturell, gesellschaftlich, politisch. Eine historisch-dokumentarische Analyse*, Leverkusen, 1985; H. Preidel (Hrsg.), *Die Deutschen in Böhmen und Mähren: ein historisches Rückblick*, Gräfeling: Gaus, 1952.

26. Vid. K. Janics, "Czechoslovakia's Magyar Minority: An Example of Diaspora Nationalism", *Canadian Review of Studies in Nationalism*, III: 1 (1975), 34-44; M. Kozminski, "National Consciousness and Stereotypes in the Hungarian-Slovakian Borderland Area after the First World War", *Acta Poloniae Historica*, n.50 (1984), 157-198.

bajo jurisdicción húngara, tras el *Ausgleich* de 1867, es paradigmático, pues la ley de nacionalidades húngara de 1868 consideraba como contraria al espíritu del Estado cualquier reivindicación cultural de checos, rumanos o eslovacos.²⁷

En los nuevos Estados "nacionales" sucesores de los Imperios en Europa centro-oriental, la nueva situación en los equilibrios entre las diferentes nacionalidades no auguraba un futuro de paz y armonía entre las nacionalidades, pese a las buenas intenciones de la Entente, el sistema de protección de minorías y las declaraciones de buena voluntad de un Masaryk, p.ej.. A las rivalidades étnicas se habrían de superponer, según Seton-Watson, dos factores de índole más general, a saber: 1) el mal sistema de gobierno general en Europa oriental, y 2) la identificación de la nacionalidad dominante con el Estado; con lo cual, si por un lado la situación económica y los defectos de la mala administración eran comunes a todos los ciudadanos, la imposición de un Estado-nación dominado por una nacionalidad agravaba la situación de los miembros de las minorías²⁸. Y el sistema parlamentario proporcional establecido en la mayoría de los nuevos Estados difícilmente garantizaba a los representantes políticos de las minorías nacionales el acceso a la participación en el Gobierno, salvo en el caso particular de los alemanes de los Sudeten, que no se consideraban tanto una minoría como el tercer grupo nacional integrante de un Estado multinacional, y que gracias a su poderío económico y prestigio social y su relevancia numérica podían ejercer una considerable influencia en la balanza del poder en Praga.²⁹ Esta capacidad de influir en la política y en el parlamento de Praga hará que los alemanes de los Sudeten sean durante los años 20 el grupo más remiso a colaborar en soluciones internacionales. Pero en la mayoría de los países, las minorías nacionales ocupaban posiciones menos favorables, numérica y -con

27. E. Lemberg, "Die Nationalitätenfragen im Donaauraum auf Grund der Pariser Vorortverträge", in H. Rößler (Hrsg.), *Ideologie*, cit., 126-166. La intolerancia de los húngaros alcanzó su culmen con la ley escolar de 1907, que establecía en la práctica el monopolio de la cultura magiar. Seton-Watson describió con agudeza esa intolerancia, que le llevó a abrazar el partido de las nacionalidades oprimidas por los magiares. Vid. C.A. Macartney, *Hungary and her Successors*. London: Oxford UP, 1943. Sobre la reacción en el nacionalismo checo, que pasó cada vez más a considerar toda Bohemia como un país lingüístico y culturalmente checo, vid. E. Lemberg, "Volksbegriff und Staatsideologie der Tschechen", *Zeitschrift für Ostforschung*, 8 (1959), 161-197.

28. H. Seton-Watson, *Eastern Europe*, cit. I. Déak ha llegado incluso a afirmar que "The only people to benefit from the dissolution of the Habsburg monarchy were nationalist politicians and people profiting from the new public payrolls; these large groups entered the service of the new states as bureaucrats, soldiers, or managers of the vast and increasingly important system of state-owned estates and enterprises" (I. Déak, "Uncovering Eastern Europe's Dark History", *Orbis*, Winter 1990, 51-65).

29. Vid. R. Jaworski, "The German Minorities", cit.

la excepción de los judíos y baltoalemanes- socialmente. Los mismos alemanes de Polonia o Hungría, p.ej., vivían en su mayoría de la agricultura (más de un 70% en el caso de los primeros), al igual que los ucranianos o bielorrusos, los rutenos o los húngaros de Transilvania.³⁰ La ley de las mayorías en las elecciones llevaba a que su participación política en los Gobiernos estuviese prácticamente bloqueada.³¹ Una primera solución, que dio relativos resultados, fue la constitución de "bloques minoritarios" en las elecciones entre las diferentes minorías de un Estado, fórmula ensayada tanto por las minorías no-alemanas de la República de Weimar -fundando a tal efecto la *Verband der nationalen Minderheiten Deutschlands*, integrada por polacos, daneses, sorabos y lituanos- como por las minorías de Polonia (alemanes, ucranianos y bielorrusos).³² Pero la tendencia general hacia formas de Gobierno autoritarias en la mayoría de los Estados del Este de Europa desde fines de los años 20 no hizo más que agravar la situación de las propias minorías nacionales.³³ Durante los años 30, así, a la devaluación de la democracia liberal en la mayoría de los Estados de Centroeuropa -con la excepción de Checoslovaquia- se unirán los efectos de la crisis económica de 1929 y el auge en el seno de las propias minorías nacionales de una nueva generación de líderes más partidaria de soluciones radicales e igualmente antidemocráticas. La constitución de "bloques parlamentarios" minoritarios perderá progresivamente vigencia e incluso funcionalidad en Polonia o Rumanía, p.ej., y las minorías nacionales intentarán hacer valer sus reivindicaciones por vías diferentes.

Ciertas medidas legislativas y económicas tomadas por los nuevos Estados afectaron de modo especial a las minorías nacionales y encendieron la cuestión nacionalitaria. En primer lugar es de mencionar la nacionalización de la administración, que supuso entre otras cosas que funcionarios del grupo étnico dominante eran destinados a las zonas habitadas por las minorías nacionales, lo que

30. Vid. p.ej. S.M.Horak, "Belorussian and Ukrainian Peasants in Poland, 1919-1939: A Case Study in Peasantry under Foreign Rule", in I. Volgyes (ed.), *The Peasantry of Eastern Europe. I. Roots of Rural Transformation*, New York: Columbia U.P., 1978, 133-156.

31. Vid. E. Viefhaus, "Nationale Autonomie und parlamentarische Demokratie", in K.Kluxen/W.J.Mommsen (Hrsg.), *Politische Ideologien und nationalstaatliche Ordnung*, München-Wien: Oldenbourg, 1968, 392.

32. Vid. P. Korzec, "Der Block der nationalen Minderheiten im Parlamentarismus Polens des Jahres 1922", *Zeitschrift für Ostforschung*, vol. 24 (1975), 193-220; Id., "Der zweite Block der nationalen Minderheiten im Parlamentarismus Polen 1927-28", *Zeitschrift für Ostforschung*, vol. 26 (1977), 76-116.

33. Vid. M. Kozminski, "Nationalism, National Minorities and Dictatorial Regimes in East-Central Europe in the years 1918-1919", in J. Zarnowski et alii (eds.), *Dictatorships in East-Central Europe 1918-1939. Anthologies*, Wrocław et alia: Zakład Narodowy, 1983, 123-146.

no hacía sino agravar los problemas existentes entre éstas y los nuevos Estados, y la nacionalización de la enseñanza -pese a las disposiciones de los Tratados- en la práctica.³⁴ Una medida económica de gran trascendencia fue la puesta en marcha de reformas agrarias en varios países (especialmente, los Estados bálticos, Checoslovaquia y Polonia), con objetivos en parte puramente técnicos -lograr una más justa redistribución de la propiedad agraria, que crease una base sólida de campesinos propietarios- y en parte sociales -acabar con el poder de las castas de terratenientes, en muchos casos aristocráticos, que detentaban grandes latifundios en el Báltico o en la Eslovaquia húngara. Hubo leyes agrarias directamente dirigidas contra la propiedad territorial de los elementos étnicos diferentes de la mayoría: en otros casos, el propósito *nacionalizador* no era explícito, pero sí implícito, y en este sentido la aplicación de las leyes de reforma agraria a lo largo de los años 20 puso claramente de manifiesto su objetivo de homogeneización nacional: buena parte de los grandes y medianos propietarios eran miembros de poderosas minorías nacionales, como los barones alemanes de Estonia y Letonia, o la nobleza húngara de Eslovaquia y Transilvania, con lo que la política de reforma agraria fue dirigida a privarla de su peligroso poder. En el primer caso, los grandes propietarios alemanes fueron desposeídos de sus propiedades mediante una expropiación sin indemnización alguna, mientras que en el segundo, se tomaron medidas por las que se privaba del derecho de indemnización a las personas que hubiesen ostentado "hostilidad" hacia la nación dominante, o bien se fijaba un precio más alto a los miembros de las minorías en la adjudicación de las tierras expropiadas. En Yugoslavia y Checoslovaquia, incluso, fue llevada a cabo una política de colonización de miembros de la mayoría étnica en áreas ocupadas por campesinos pertenecientes a minorías nacionales, etiquetada como "creación de colonias de antiguos combatientes", al igual que en ciertas áreas fronterizas, como en la Pomerania polaca; y en todo caso, las indemnizaciones a las minorías nacionales alcanzaban siempre un montante muy inferior al valor real de las

34. Vid. Macartney, *National States*, cit., 383-389. Como este autor describe, "The new states were not ideal structures but national states, and, what was more, strongly nationalist states. Inevitably they seized with both hands the ample opportunities which the times offered them to reduce the minorities, not to a footing of equality with themselves, but to a state as near impotence as could be achieved. The administration was converted as rapidly as possible. The senior posts were filled almost exclusively from the members of the new majority, while such of the junior officials as were left in their jobs had to resign themselves to the prospect of occupying subordinate positions for the rest of their careers, with the knowledge that every pretext would be taken to retire them as early as possible [...]. In particular, minority officials were transferred, where practicable, to places distant from their own people. The administration of the minority districts, on the other hand, was centralized and étatised as far as possible".

tierras expropiadas: en 1923, J. Lucien-Brun afirmaba que "Partout l'expropriation cache un vol".³⁵ El problema agrario, como veremos, será uno de los principales que determinarán la intervención activa de Estados como Alemania en defensa de sus connacionales en el extranjero mediante un sistema de financiación secreto, que pudiese garantizar su pervivencia: como bien señalará C.G.Bruns, "Es gibt kaum ein Gebiet, auf dem das Minderheitenrecht wissenschaftlich so reizvolle und praktisch so wichtige Probleme stellt, wie auf dem Gebiete der Agrarpolitik".³⁶

En algunos Estados, tuvo lugar incluso una persecución religiosa de las minorías, en parte camuflada en la misma reforma agraria (dirigida a expropiar las tierras de las Iglesias diferentes de la de la mayoría, con lo que bajo el pretexto de la laicización del Estado y de la propiedad se atacaban a las instituciones más fuertes sobre las que se basaba la identidad cultural de las minorías)³⁷, en parte directamente dirigida contra el ejercicio del culto de una religión determinada, como en la católica Polonia. El antisemitismo descarado de algunos Gobiernos hará el resto. En el terreno educativo, algunos Estados, como Hungría, introducirán medidas restrictivas al acceso a la educación superior de los miembros de las minorías, particularmente mediante la adopción de un sistema de *Numerus Clausus* para el ingreso en las Universidades.

Este conjunto de problemas comunes hacía aparecer a los ojos de la opinión pública occidental y a los de los líderes de las propias minorías una serie de problemas comunes, aún cuando las diferencias de estructura social, tradiciones culturales, etc., pudiesen también determinar que una política diferente era requerida en cada caso concreto. La existencia de una organización supranacional con competencias, aunque fuesen limitadas, en materia de protección de minorías, los residuos del *Zeitgeist* creado por la invocación del principio de las nacionalidades y

35. J. Lucien-Brun, *Le Problème des Minorités devant le Droit International*, Paris: Editions Spes, 1923, 199-200. Aunque no disponemos de estudios específicos o comparativos sobre los efectos de las reformas agrarias en los Estados de Europa centro-oriental en lo que concierne a la situación de las minorías nacionales, referencias abundantes se pueden hallar en W. Abel/G. Franz (Hrsg.), *Europäische Bauernparteien im 20. Jahrhundert*, Stuttgart/New York: Gustav Fischer Verlag, 1977.

36. C.G.Bruns, "Minderheitenrecht und Agrarrecht", in Id., *Gesammelte Schriften zur Minderheitenfrage*, Berlin: Heymanns Verlag, 1933, 148-158.

37. Un caso ejemplar, p.ej., fue la reforma agraria en Rumanía en 1921, por la que la Iglesia luterana perdía dos tercios de sus propiedades. Ello afectó en primer lugar a la continuidad de las escuelas alemanas protestantes bajo su control. Los alemanes católicos del Banato, sin embargo, resistieron mejor los intentos de rumanización cultural gracias a que su Iglesia católica pudo conservar buena parte de sus propiedades. Vid. Castellan, "The Germans of Rumania", cit., especialmente 57-58.

del wilsonismo durante la Guerra Mundial, y las garantías generales en principio ofrecidas por los Tratados podían estimular la esperanza en una solución *internacional* que resolviese problemas comunes. Una solución más trascendente en las mentes de varios círculos dirigentes de las diferentes minorías nacionales podría ser la superación del Estado nacional en Europa Centro-Oriental y la articulación de efectivos Estados multinacionales sobre la base de nuevos principios.

Podía ser esto aplicable a los problemas nacionales de Europa Occidental? Como hemos visto, varios movimientos etnonacionalistas que no correspondían al habitualmente definido modelo "europeo-occidental" de nacionalismo, sino al comúnmente atribuido al Este, se manifestaban ya con diferente intensidad, desde Irlanda hasta Sicilia.³⁸ Muchos de ellos, tanto en tácticas como en estrategia, se habían inspirado en el modelo ofrecido por los movimientos nacionalistas del Este. El wilsonismo y la liberación de las nacionalidades en el Este de Europa también actuaba de potente estímulo en su reactivación tras la I Guerra Mundial. Sin embargo, qué podían encontrar en común con las nuevas minorías nacionales del Occidente de Europa?.

Macartney afirmaba ya en 1934 que el problema de las minorías estaba comenzando a ser universal, a la vista del crecimiento de los movimientos nacionalistas en Europa Occidental:

"Indeed, the whole of Western Europe is witnessing a national revival of the 'nations without history' which shows remarkable resemblance to the similar revival which took place farther east a century and a half ago. The political circumstances are much less difficult, and the political consequences cannot well be equally shattering. Nevertheless, Western Europe will do well to consider the lessons which the history of its less fortunate neighbours has to offer."³⁹

La observación del experto británico tiene su importancia: incluso contemporáneamente se podía apreciar que se estaba asistiendo a un recrudecimiento de la cuestión nacional, con diferentes grados de intensidad y diversa naturaleza. En el caso de lo

38. Discuto por lo tanto la afirmación, muy común entre politólogos y sociólogos, que haya que esperar hasta los años 60 para asistir a un "ethnic revival" en el Occidente de Europa. La falta de una visión diacrónica del desarrollo de los movimientos nacionalistas está presente en este tipo de juicios, p.ej. J.Breully, *Nationalism and the State*, Manchester: Manchester UP, 1982, 233-234. El mismo A.D.Smith ha relativizado un tanto ese "ethnic revival": vid. A.D.Smith, *The Ethnic Revival*, Cambridge: Cambridge UP, 1981, mientras otros sociólogos siguen aferrándose a la vinculación entre postmodernidad y etnonacionalismo, incluso obras tan meritorias como E.Allardt, *Implications of the Ethnic Revival in Modern Industrial Society*, *Commentationes Scientiarum Socialium*, n.12, Societas Scientiarum Fennica (1979).

39. Macartney, *National States*, cit., p.487.

que podemos llamar "minorías nacionales de Occidente", disparidades evidentes con las orientales saltan a la vista: mientras en aquél caso estamos ante "naciones en formación", movimientos nacionalistas (o regionalistas) emergentes o en pleno desarrollo, en el Este de Europa, con la excepción de los ucranianos, estaremos ante minorías nacionales que poseen un propio Estado connacional, una *Mutterland*. En Occidente, las minorías judías no reivindicaban tal estatus, ni mucho menos la autonomía cultural, sino que en su mayoría serán judíos asimilados (aunque, como en el caso de los *lobbies* británicos, sostengan la causa de sus hermanos de religión en el Este de Europa). En Occidente no encontraremos áreas de poblamiento mixto y entremezclado con superposición de varios grupos étnicos muy diferenciados con la misma intensidad con la que se dará en el Este de Europa, excepto quizás en los casos de las minorías danesas y alemanas en Schleswig-Holstein, las minorías de lengua sueca en Finlandia, algunas áreas de contacto entre flamencos y valones en Bélgica y sobre todo las regiones de Trentino y Venezia Giulia-Trieste (las cuales, por lo demás, eran en sí una herencia del Imperio Austro-Húngaro). Las medidas objetivas de discriminación existentes en el Este -*numerus clausus*, supresión de escuelas en lengua minoritaria, medidas económicas perjudiciales como la reforma agraria- no se daban en el mismo grado ni intensidad en el Occidente de Europa, aunque los propios nacionalistas periféricos sostuviesen lo contrario (lo que es otra cuestión): los movimientos nacionalistas que habían movilizado a la población en defensa de sus reivindicaciones culturales, p.ej., habían conseguido importantes concesiones, inimaginables para las minorías del Este de Europa (p.ej., generosos estatutos de autonomía en el caso español; en otro plano, introducción del idioma galés en la enseñanza primaria en Gran Bretaña, etc.). La conducta seguida por Gran Bretaña hacia Irlanda no tiene punto de comparación con la seguida con Pilsudski contra las minorías no-polacas del Estado polaco. Y aquellas "naciones emergentes" que todavía no habían llegado a conseguir reivindicaciones relativas a la conservación de su cultura, etc., debían ese hecho a la falta de conciencia nacional de sus integrantes como diferenciada de la del Estado al que pertenecían. Así, la "opresión" de Córcega, Bretaña o Frisia no era sentida como tal por la mayoría de sus habitantes, debido a hallarse el movimiento nacional en una primera fase de su desarrollo, mientras que en Cataluña sí existía un grado más elevado de esa autoconciencia. Realmente, el único caso en Europa occidental en el que encontraremos una situación semejante en muchos aspectos a la de las minorías nacionales del Este de Europa será Italia, donde el régimen fascista llevará a cabo en Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta y la Gorizia

una política de italianización cultural y colonización étnica con italianos de otras regiones que no se diferenciaba demasiado de la llevada a cabo por las dictaduras del Este de Europa.⁴⁰

No obstante esas diferencias *objetivas*, varios movimientos nacionalistas periféricos de occidente podían considerar útil jugar con la consideración de minoría nacional cara al exterior, por cuanto eran precisamente las minorías nacionales del Este de Europa las que gozaban de la protección de los Tratados de Minorías y las que más consenso y apoyo podían despertar entre la opinión pública de Europa Occidental. Ahora bien, solamente hasta un cierto punto podían aquéllos identificarse plenamente con las minorías, en buena parte porque eso entraría en contradicción muchas veces con los modelos de referencia mítico-ideológicos de los movimientos nacionalistas periféricos de Occidente: cómo reprobar, p.j., la conducta del Estado checo hacia sus minorías después de 1918, si precisamente Masaryk era uno de los símbolos por antonomasia de los nacionalistas catalanes, frisonos o escoceses?.

40. Vid. W. Adler, *Die Minderheitenpolitik des italienischen Faschismus in Südtirol und im Aostatal 1922-1929*, Phil.Dissertation, Univ. Trier, 1979; A.Gruber, *Südtirol unter dem Faschismus*, Bozen: Athesia, 1978.

3.2. La Sociedad de Naciones y el sistema de protección de minorías nacionales: orígenes y desarrollo.

Tras la Conferencia de Paz en París (1919), en la que la constitución de nuevos Estados en Europa Centro-Oriental y por lo tanto la disolución formal del antiguo Imperio Austro-húngaro fue sancionada por las potencias vencedoras, un nuevo problema nacional se planteaba especialmente en ese área: el de las minorías nacionales, más tarde llamadas "de raza, lengua y religión", ya que las condiciones históricas específicas de ese área habían creado una superposición de diferentes grupos étnicos en las mismas zonas. Migraciones, colonizaciones, etc., determinaron una distribución de poblamiento caprichosa y enormemente compleja, de modo que resultaba imposible configurar naciones-estado homogéneas étnicamente en el Este de Europa. Como una combinación de criterios semi-idealistas aportados por el wilsonismo y los intereses estratégicos de los vencedores (a saber: cordón sanitario ante la Unión Soviética y debilitamiento de la influencia germánica en Centroeuropa), las nuevas fronteras sólo imperfectamente reproducían auténticas fronteras étnicas.¹ El problema de las nacionalidades y el agudizamiento de las rivalidades nacionales se presentaba ante la opinión pública europea y ante los mismos hombres de Estado occidentales como una cuestión que necesitaba ser resuelta para evitar un nuevo conflicto bélico. Como C.A.MaCartney escribió en 1934,²

"taken all in all, the number of persons left as, or made into, minorities by the Peace Treaties was probably not less than some 25-30 millions, constituting the substantial proportion of some 20-25 per cent of the populations of the States to which they were assigned [...] Together, they constituted a problem with which the Peace Conference could not escape dealing".

Sin embargo, era también necesario no mermar la soberanía de los estados y evitar "contagios" peligrosos en Occidente. El ideal buscado, a fin de cuentas, por los Gobiernos de la Entente era de tipo político a largo plazo: conseguir desactivar la

1. G.Eley, "Remapping the Nation: War, Revolutionary Upheaval and State Formation in Eastern Europe, 1914-1923", in P.J.Potichnyj and H.Aster (Eds.), *Ukrainian-Jewish Relations in Historical Perspective*, Edmonton: Canadian Institute of Ukrainian Studies/Univ.of Alberta, 1988, 205-246; J.Zarnowski, "L'Europe de Versailles. 1918-1923. Nationalités et Sécurité collective", *Acta Poloniae Historica*, 47 (1983), 81-101; G.Schulz, *Revolutions and Peace Treaties 1917-1920*, London: Methuen, 1972 (München, 1969).

2. McCartney, *National States*, cit., p.211.

cuestión de las nacionalidades, creando al mismo tiempo unas condiciones en la esfera internacional que favoreciesen la asimilación final de las minorías en sus nuevos Estados de modo pacífico y tolerante, del mismo modo que lo estarían, por ejemplo, los galeses en Gran Bretaña. En Versalles, la Comisión de Nuevos Estados, formada por personalidades políticas e intelectuales de varias potencias, acordó tras largas negociaciones con los representantes de los Estados del Este de Europa -y especialmente Rumanía y Polonia- establecer un sistema de protección de minorías bajo la jurisdicción de la Sociedad de Naciones, que habría de velar por la integridad de las fronteras y por un tratamiento igualitario de las minorías nacionales en los nuevos estados.³ El sistema no podía ser demasiado generoso con las minorías, en primer lugar por razones de prudencia estratégica: convenía no debilitar en exceso la soberanía y fuerza de los nuevos Estados del Este de Europa, y al mismo tiempo Estados como Gran Bretaña eran recelosos de que el sistema pudiese ser extendido a sus Dominios o incluso que el derecho de apelación directo a la Sociedad de Naciones, como era defendido p.ej. por las organizaciones judías, acabase por causar problemas a los propios Estados de Europa Occidental. Alfred Zimmermann, miembro del PID, escribía incluso en noviembre de 1918 que "It would clearly be inadvisable to go even the smallest distance in the direction of admitting the claim of the American negroes, or the southern Irish, or the Flemings or Catalans to appeal to an interstate conference over the head of their own government. Yet if a right of appeal is granted to the Macedonians or the German Bohemians it will be difficult to refuse it in the case of other nationalist movements".⁴ Lo mismo se temía en el caso de poblaciones inmigradas desde otros continentes (chinos, hindúes, etc.). Incluso, la no-imposición de un Tratado de Minorías a Alemania, que conservó en Prusia Oriental núcleos de población polaca, aparte de los sorabos de Lusacia, daneses y lituanos, fue debida en buena parte al deseo por parte de las potencias de la Entente de no crear un precedente que minase la soberanía de los viejos Estados-nación del occidente de

3. Vid.E.Viefhaus, *Die Minderheitenfrage*, cit.. Para la actitud "defensiva" británica, A.Sharp, "Britain and the Protection of Minorities in 1919", in A.C.Hepburn (ed.), *Minorities in History*, London: E.Arnold Publ., 1978, 171-188; A.Walworth, *Wilson and his peacemakers*, cit.; C.A.MaCartney, *National States*, cit., 218-272. Un recuento extensivo en H.Headlam Morley, *A History*, cit.. La delegación británica temía especialmente que la Sociedad de Naciones tuviese demasiadas competencias en materia de minorías, aplicables p.ej.a los dominios del Imperio británico. Vid.G.W.Egerton, *Great Britain*, cit., 96-97.

4. Citado por A.Sharp, "Britain", cit., p.181.

Europa.⁵

De todos modos, la negociación y extensión de los tratados de Minorías fue larga y en ella se confrontaron diversos intereses (los Estados vencedores, los nuevos Estados de Europa Oriental como Polonia y Checoslovaquia, el movimiento de apoyo a la Sociedad de Naciones representando a la opinión pública liberal de algunos países, o las organizaciones de defensa de algunas minorías que consiguieron importantes concesiones, como el *Conseil des Délégations Juives* de París). El resultado fue la no inclusión de las obligaciones y derechos de las minorías nacionales en los Tratados de Paz, sino la gestación de varios Tratados de Minorías separados específicos que se firmaron con varios Estados de Europa Oriental (Polonia, Checoslovaquia, Hungría, Rumanía, Bulgaria, países bálticos).

El primer y modélico tratado de minorías fue suscrito con Polonia, tras la famosa carta de Clemenceau a Paderewski de junio de 1919, e incluido en el tratado del 28 de junio de 1919 entre Polonia y los Estados aliados.⁶ El Consejo de la Sociedad de Naciones ratificó en febrero de 1920 colocar bajo la garantía de la Sdn las provisiones del tratado con Polonia, "so far as they affect persons belonging to racial, religious or linguistic minorities". En Octubre del mismo año, el Consejo adoptó las resoluciones estableciendo una *procédure* para la puesta en práctica de esa garantía, reconocida como un derecho de petición a la Sdn en materias constituyentes de "infracción o peligro de infracción" de los derechos de minorías establecidos en el Tratado, y que también contemplaban la consideración por parte de un comité de tres miembros nombrado *ad hoc* por el Consejo de la Sdn de las peticiones.⁷ Como señala Sierpowski, "the idea of including in treaties the imposition of minority obligations on individual states, whether new or considerably enlarged, should be seen as a kind of compensation for the unfulfilled hopes evoked by the idea of national self-determination".⁸ En efecto, los sucesivos intentos por parte de

5. Ivi, 182-183. Así, Headlam-Morley rechazaba incluso en otro informe la posibilidad de extender el régimen de Tratados a Bélgica. En su opinión, los problemas de nacionalidades podían ser dejados al arbitrio de los Estados que poseían una tradición de "civilized government", que no estaba asegurada en los nuevos Estados del Este de Europa.

6. J.Zarnowski, "Le système de protection des minorités et la Pologne", *Acta Poloniae Historica*, n.52 (1985), 105-124.

7. R.Veatch, "Minorities and the League of Nations", in VV.AA., *The League of Nations in retrospect*, Berlin/New York: de Gruyter, 1983, 369-383.

8. S.Sierpowski, "Minorities in the System of the League of Nations", in P.Smith (ed.), *op.cit.*, 13-37 (cita en p.13).

Wilson para introducir en el Tratado fundador de la Sociedad de Naciones una cláusula por la que se obligaría a todos los nuevos Estados a "accord to all racial or national minorities within their several jurisdictions exactly the same treatment and security, both in law and in fact, that is accorded to the racial or national majority of their people", fueron rechazados, en cuanto su inclusión en el Covenant de la SdN crearía numerosos problemas políticos, en cuanto reconocer a las minorías derechos colectivos tropezaba con la oposición de prácticamente todos los Estados signatarios del Pacto de la SdN.⁹ De todos modos, no faltaban antecedentes de garantía internacional de derechos de minorías nacionales (entendidas como minorías raciales, lingüísticas o religiosas), especialmente en el área balcánica desde mediados del siglo XIX.¹⁰ Bajo la influencia cierta y poderosa de la actividad de los líderes de minorías judías, a través del *Consell des Délégations Juives* establecido en París para tal propósito,¹¹ la discusión se concretó en varios puntos y países. En un memorándum presentado por las delegaciones judías en mayo de 1919,¹² se contemplaba un amplio programa de protección de minorías religiosas, raciales y lingüísticas en Bulgaria, Grecia, Estonia, Finlandia, Lituania, Polonia, Rumanía, Rusia, Checoslovaquia, Ucrania, Yugoslavia, y otros territorios en Europa Central y Oriental. En ese proyecto, se garantizaría bajo la protección de la SdN -que podría en su caso adoptar sanciones- 1) libertad civil, política y religiosa a los individuos de la minoría; 2) el derecho de organización y desarrollo de su propia cultura para la sminorías nacionales; 3) igualdad de estatus para individuos y para las minorías nacionales. Igualmente, se incluía un borrador de tratado en el que se contemplaban las condiciones para la preservación de los derechos de las minorías. El

9. Vid.D.H.Miller, *The Drafting of the Covenant*, vol.II, 91-105, 153-154, 307. Miller, consejero legal de Wilson, le advertía que "general treatment is impossible. Doubtless equal religious and cultural privileges should be accorded in all cases, but it is impossible to suppose that all racial minorities can be entitled, for example, to have their languages uses in official records. In the case of several small minorities in one country this would be impracticable even locally". Miller sugería por el contrario que deberían ponerse en práctica "additional and more specific provisions varying according to the conditions not only in the New States, but in some of the older ones, of which Bulgaria is an example".

10. Por ejemplo, el protocolo de 3.2.1830 entre Gran Bretaña, Francia y Rusia sobre protección de minorías en Grecia, o los tratados más recientes firmados tras las Guerras Balcánicas de 1912. Vid.H.W.Temperley, *A History of the Peace Conference of Paris*, Oxford: Oxford U.P., 1969, [1a.ed.1924], vol.V, 113-116; T.Veier, *Nationalitätenkonflikt und Volksgruppenrecht im ausgehenden XX.Jahrhundert*, Wien: Braumüller, 1984, 20-25, y W.Schulz, "Grundfragen des Minderheitenschutzes in Ostmittel- und Südosteuropa", in VV.AA., *Fragen des mitteleuropäischen Minderheitenrechts*, Herrenalb: Horst Erdmann Verlag, 1967, 7-32.

11. Vid.N.Feinberg, *La question des minorités à la Conférence de la Paix de 1919-1920 et l'action juive en faveur de la protection internationale des minorités*, Paris: A.Piedone ed., 1929.

12. Vid.el memorándum reproducido en Viehhaus, *Die Entstehung*, 228-231.

proyecto del Comité des Délégations Juives contó con la aprobación de la delegación alemana, que veía en él una garantía para sus connacionales ahora esparcidos en Europa Central y Oriental, pero naturalmente tropezó con la oposición de los Estados afectados por el sistema, que amenazaba su soberanía interna y además consagraba la desigualdad entre los miembros de la SdN, en cuanto los Tratados solamente se aplicaban a determinados Estados. Tras los debates en mayo-junio de 1919 en el seno de la Conferencia de Paz, Clemenceau aseguró a Paderewski en su famosa carta que el sistema de protección previsto no facilitaría en ningún caso su utilización con fines políticos, siendo meramente un instrumento que habría de facilitar la convivencia entre minorías y mayorías. Pero en todo caso, la razón por la que solamente se aplicarían los tratados a los Estados de Europa oriental sería debida a las específicas circunstancias nacionales de la zona (transferencias de poblaciones, regiones de población mixta, etc.): era preciso, políticamente, no despertar problemas étnicos de nuevo en Europa del Este.¹³

En junio de 1919, los Aliados obligaban a Polonia a aceptar un tratado especial relativo a protección de minorías en su territorio, considerado como el "modelo" para los subsiguientes. En su artículo 12, el tratado era reconocido "as constituting international obligations which were to be placed under the guarantee of the League of Nations",¹⁴ siendo posible que fuesen introducidas modificaciones en el procedimiento tras ser aceptadas por la mayoría de los miembros del Consejo de la SdN. Cualquier miembro del mismo podía tomar la defensa de una minoría que plantease una infracción; igualmente, como instancia de máxima y final apelación, el Tribunal Permanente de Justicia Internacional de La Haya podría intervenir en los contenciosos. En lo sucesivo, otros Estados fueron obligados a aceptar tratados semejantes al polaco: Yugoslavia y Austria en septiembre de 1919 (al firmar la paz con Austria en Saint Germain); Rumanía en diciembre de 1919, pese a la resistencia de Bratianu; Grecia en agosto de 1920, tras el tratado de Sèvres. El grupo de los "Estados vencidos" fue también obligado a firmar tratados de minorías: Austria (en el tratado de Saint Germain, 10 de septiembre de 1919, artículos 62-69); Bulgaria (tratado de Neuilly, 27 de noviembre de 1919, artículos 49-57), Hungría (tratado de Trianon, 4 de junio de 1920, artículos 54-60); Turquía (tratado de Lausanne, 24 de julio de 1923,

13. Vid. Temperley, *A History*, p.57.

14. Sierpowski, "Minorities..", cit., p.15.

en artículos 37-45).¹⁵ Otros países, como Finlandia, Albania, Lituania, Letonia, Estonia, e Irak, fueron requeridos en los años sucesivos a comprometerse por tratados de minorías, si bien la fórmula adoptada fue la presentación de "declaraciones" ante la SdN. Casos especiales fueron algunos tratados bilaterales, como la convención de Ginebra de mayo de 1922 sobre Alta Silesia, o el acuerdo sobre las islas Åland con Finlandia.¹⁶ así como las cláusulas especiales en los tratados respectivos que garantizaban una autonomía local para los Rutenos (ucranianos) de Checoslovaquia, las comunidades monásticas del monte Athos en Grecia, la autonomía educativa y religiosa otorgada a los alemanes de Transilvania y los valacos del Pindo (Grecia), así como ciertas provisiones en los Tratados con Grecia, Polonia y Rumanía en favor de las minorías judías. Igualmente, varias cláusulas del tratado de minorías con Turquía se referían a la protección especial de las minorías no-musulmanas. En diciembre de 1920, de hecho, la I asamblea de la SdN adoptó una resolución por la que se condicionaba el ingreso de *algunos* Estados en la Sociedad de Naciones a la aceptación por su parte de las obligaciones de minorías, tras un largo debate entre partidarios de una interpretación amplia y otra restringida del acuerdo. Como una consecuencia de tal resolución, tanto Albania como Finlandia fueron obligadas a aceptar obligaciones de minorías. Los estados bálticos, por su parte, opusieron durante los primeros años 20 una cierta resistencia a firmar los tratados de minorías, aunque finalmente todos ellos los aceptaron: caso de Albania en octubre de 1921, Lituania en mayo de 1922, Letonia en julio de 1923, Estonia en septiembre del mismo año, e Irak en mayo de 1932.

Por otro lado, y especialmente en la región balcánica, la delimitación fronteriza estuvo acompañada en algunos casos de un intercambio de poblaciones entre Estados vecinos (Bulgaria y Grecia, y de ambos con Turquía), dado que además constituían

15. A éstos habría que añadir el Tratado de protección de minorías en la ciudad libre de Dantzig (convención entre Polonia y Dantzig, París, noviembre de 1920) y el relativo al territorio de Memel, (convención firmada en París, mayo de 1934). Para una lista de los diferentes tratados e instrumentos jurídicos del sistema de protección de minorías de la SdN, vid. League of Nations, *Protection of Linguistic, Racial and Religious Minorities by the League of Nations. Provisions Contained in the Various International Instruments At Present In Force*, Geneva, August 1927. También, L.P.Mair, *The Protection of Minorities. The working and scope of the Minorities Treaties under the League of Nations*, London: RILA, 1928.

16. Vid. B.Koszel, "Nationality Problems in Upper Silesia", cit., 211-233. Sobre la cuestión de las islas Åland, vid. T.Modeen, "The Åland islands question", ivi, 153-168; J.Barros, *The Åland Islands Question*, New Haven: Yale UP, 1968.

enclaves homogéneos.¹⁷

Los principios legales y políticos para una puesta en práctica de un sistema eficaz eran más bien ambiguos. Por un lado, los tratados no reconocían en ningún caso a las minorías como sujetos de derecho o como colectividades en sí, sino que se limitaban a proteger a los individuos pertenecientes por raza, lengua o religión a una minoría distinta de la mayoría del Estado que habitaba. Sin embargo, no se proveía ninguna definición adicional de lo que era considerado una minoría nacional, siendo el término "raza" usado en la práctica como sinónimo de pertenencia a grupo étnico, y a la vez se suponía que tanto religión como lengua eran identificadores suficientes de una minoría nacional. Un caso paradigmático fueron las controversias suscitadas por varias peticiones provenientes de Macedonia, ante las que el gobierno yugoslavo negaba persistentemente la existencia de una "minoría búlgara" en la zona. Entre 1924 y 1933, varios comités de minorías gestionaron peticiones planteadas por macedonios, evitando en todos los casos pronunciarse sobre la existencia de una minoría nacional en la zona. Pero pese a ese defecto de definición, los derechos garantizados a las minorías por parte de la SdN, recuerda Veatch, "were defined in sweeping and unequivocal terms. In general, they required the States concerned to give their nationals equal civil and political rights, without distinction as to race, language, or religion. In addition to individual rights, group rights were also protected, whereby minorities would be able to maintain their own religious, social and educational institutions, and to receive an equitable share of state funds provided for such activities".¹⁸ Los Estados eran obligados a garantizar a todos sus habitantes igual y completa protección de vida y libertad, y en distritos o ciudades donde existiese una proporción considerable de individuos cuya lengua no era la oficial del Estado, les deberían ser acordadas facilidades para mantener un sistema escolar y educativo en su propio idioma. Por supuesto, la contrapartida obligada era la fidelidad de las minorías nacionales al Estado del que formaban parte, asegurando una convivencia pacífica y una colaboración fiel con la mayoría del Estado en cuestión. El fin último que marcaba la filosofía del sistema de protección de minorías, como recuerda Macartney, era ser "a special and integral part of the system

17. Vid. S.R.Ladas, *The exchange of Minorities: Bulgaria, Greece and Turkey*, New York, 1932; A.Wurfbain, *L'échange greco-bulgaire des minorités ethniques*, Genève, 1930; K.K.Koufa y C.Svolopoulos, "The Compulsory Exchange of Populations between Greece and Turkey: the Settlement of Minority Questions at the Conference of Lausanne, 1923, and its Impact on Greek-Turkish Relations", in P.Smith (ed.), op.cit., 275-308.

18. Veatch, op.cit., p.371.

which was being set up for the maintenance of peace through the League of Nations, the protection of Minorities being the means to achieve their end, which was the maintenance of international peace".¹⁹ Por lo tanto, el objetivo final era servir de medio para garantizar la paz. Dado que un medio para ésta, a su vez, era la estabilidad interna de los "Treaty States", y el vehículo para esta estabilidad era el bienestar de las minorías, que les convertirá en ciudadanos leales de sus respectivos Estados. Por otro lado, como Macartney ponía de relieve asimismo, los autores de los Tratados asimilaron un tanto las minorías nacionales del Este a las realidades conocidas del Oeste, por lo que p.ej. las provisiones en materia escolar y lingüística eran bastante débiles (se daba por supuesto que las minorías adoptarían el lenguaje de las mayorías para "wider spheres of activity").²⁰

A pesar de evitar en todo momento reconocer a las minorías una personalidad colectiva y como "entes nacionales" con derechos, por otro lado el sistema de la SdN no consistía meramente en una garantía de "derechos humanos", en cuanto no estipulaban protección en general contra cualquier acción represiva por parte de Gobiernos contra sus poblaciones. Pero el punto más importante no era tanto la solidez teórica de los fundamentos del sistema de protección de minorías: éstos podían resultar eficaces, si eran puestos en práctica con una voluntad política decidida. Por ello, en última instancia lo que contaba era la disposición de los Estados a ponerlos en práctica, y la efectividad del sistema de supervisión puesto en marcha por el Consejo de la SdN. Esto otorgaba a un problema en principio perteneciente a la esfera del Derecho Internacional una significación y trasfondo político acentuado.

La tendencia general durante los primeros años de funcionamiento del sistema de protección fue la de una interpretación amplia y generosa de la misma. Al mismo tiempo, se registraron dos procesos paralelos: por un lado, el Secretariado de la SdN prefería jugar en un principio un papel de intermediario entre los diferentes Gobiernos, la SdN y las mismas minorías, a la vez que buscó exactamente definir su

19. Macartney, *op.cit.*, p.274.

20. *Ibidem*, p.282.

posición y rol, ya que sobre éste se encontraban diferentes puntos de vista.²¹ Por otro lado, era necesario definir un procedimiento legal que permitiese la puesta en práctica de los principios expresados por los Tratados de Minorías, lo que fue llevado a cabo entre 1920 y 1925, contribuyendo a profundizar en el conocimiento del problema minoritario, a la vez que creando un inacabable campo de disputa. Gütermann establece dos fases en la consolidación del procedimiento y funcionamiento del sistema de minorías: en una primera fase (1920-1922), tras definirse la "garantía" de la Sociedad de Naciones sobre los derechos estipulados en los Tratados de Minorías, se fueron asentando los primeros pasos de la *procédure écrite*, afirmada especialmente por el informe Tittoni en octubre de 1920; de este modo, y tras ulteriores discusiones, las primeras peticiones comenzaron a arribar al Secretariado en el invierno de 1921/22. En esta época, ya la SdN y el Secretariado tenían que contrarrestar las presiones de la opinión pública organizada (p.ej., la UIA en su asamblea de Praga, 1922) y de algunos delegados en favor de una generalización de los Tratados de Minorías.

En principio, todas las obligaciones de minorías estaban cubiertas por la garantía de la SdN, pero en principio solamente los miembros del Consejo podían llamar la atención del mismo sobre alguna infracción observada en el cumplimiento de los Tratados. El Consejo de la SdN era considerado garante de las disposiciones establecidas por los Tratados de Minorías. En breve, tras el informe elaborado por el delegado italiano Tittoni y aprobado por el Consejo en Octubre de 1920, las minorías (o individuos pertenecientes a éstas) adquirieron el derecho *de facto* de dirigirse al Consejo de la SdN en denuncia de una infracción, lo mismo que Estados no pertenecientes al mismo.²² Igualmente, se instituyó la figura de los *Comités des Trois*, consistentes en tres miembros del Consejo de la SdN (su presidente, y otros dos elegidos aleatoriamente), que colaborarían con los miembros del Secretariado para

21. Básicamente, mientras Paul Mantoux, p.ej., opinaba que "We must be very careful not to involve the League in duties, which it has never assumed and for the performance of which it would certainly lay down very definite conditions", por otro lado miembros del Secretariado como Azcárate consideraban en 1923 que la SdN había trabajado y debía actuar como una suerte de "unofficial diplomate" entre los Ministerios de Asuntos Exteriores, sin tomar tanto el papel de "campeón de las minorías". Vid.S.Sierpowski, "Minorities...", 17-18. El Secretariado era considerado como uno de los puestos claves de la SdN, y su ocupación por miembros de los diferentes Estados miembros provocaba continuas disputas en Ginebra. Vid.S.-K.Sharma, *Der Völkerbund und die Großmächte. Ein Beitrag zur Geschichte der Völkerbundspolitik Großbritanniens, Frankreichs und Deutschlands 1929-1933*, Frankfurt a.M.: Peter Lang, 1978, 13-68.

22. Esta decisión fue complementada con la resolución del Consejo de 25.10.1920, que cancelaba la responsabilidad individual de un miembro del Consejo para llamar la atención del mismo sobre cualquier violación de los derechos de minorías en otro Estado.

examinar y tratar las peticiones llegadas a Ginebra en relación con violaciones de los Tratados. El derecho de apelación de cada minoría nacional al Consejo de la SdN no conllevaba efectos jurídicos que implicasen un deber de intervención por parte del Consejo: de hecho, además, la petición en sí misma no era considerada como un acto jurídico, sino como una *información*.²³ Las reuniones del Comité des Trois eran secretas, y el peticionario no recibía informaciones ulteriores sobre los pasos que se estaban dando. El Estado implicado en una posible infracción de los Tratados era informado sobre las reclamaciones de su minoría, tal y como estableció la resolución del Consejo de la SdN de 27.6.1921, y disponía de un plazo de tiempo para hacer sus comentarios y observaciones sobre la cuestión. Más tarde, el resto de los miembros de la SdN eran informados sobre la petición. Tras las presiones de varios Estados afectados por los Tratados, el Consejo resolvió en Septiembre de 1923 que tanto los comentarios de los Gobiernos afectados por éstas serían comunicados únicamente a los miembros del Consejo. Igualmente, tras esa resolución se estipuló cuidadosamente el modo en que las peticiones debían ser presentadas ante la SdN: no debían redactarse en modo violento, no podrían proceder de fuentes falsas o desconocidas, debían adecuarse a los principios establecidos por los Tratados, referirse a hechos que no hubiesen sido comunicados con anterioridad en otra petición y, sobre todo, no debían reivindicar objetivos separatistas.²⁴

Una segunda fase en la consolidación del procedimiento tuvo lugar entre 1923 y 1925, y dentro de ella Gütermann distingue a su vez 3 etapas. En una primera etapa, cerrada con la Resolución del Consejo de 5.9.1923, se trató sobre todo de "discusiones técnicas" sobre el procedimiento, y durante ella hubo asimismo intentos por parte de algunos sectores, "das Verfahren derart zu formalisieren, daß sein effektives Funktionieren praktisch verunmöglicht worden wäre";²⁵ en una segunda fase, que duró hasta la resolución del Consejo del 10.6.1925, sobre la regulación de los *Comités des Trois*, los debates tuvieron un carácter más político, motivado por el

23. Vid. P. de Azcárate, *League of Nations and National Minorities. An Experiment*, Whashington: Carnegie Endowment, 1945, p.104: "The aim of minority procedure had no resemblance to that of civil judicial procedure. The aim of the former was to make it possible for members of the Council to obtain the most complete information possible on the facts alleged in the petition, but at the same time to avoid at all costs an arrangement under which the state concerned and the petitioning minority would appear before the Council as parties in a trial".

24. Vid. C. Gütermann, *Das Minderheitenschutzverfahren des Völkerbundes*, Berlin: Dunkler & Humblot, 1979; P. Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities*, Oxford: Clarendon Press, 1991, 38-52.

25. Gütermann, *op.cit.*, p.47.

temor de algunos Estados del Este de Europa a que el ingreso de Alemania en el Consejo de la Sociedad de Naciones le permitiese usar el procedimiento como arma revisionista. Para tranquilizar a los Estados de minorías, de nuevo fue reajustado el procedimiento en una tercera fase, siendo la cuestión discutida en la Asamblea General de Otoño de 1925 y por el Consejo en Diciembre del mismo año. El Secretariado incluso rechazó la petición alemana de colocar a un ciudadano alemán en la Sección de Minorías de la SdN.²⁶

El papel del Consejo de la SdN dentro del sistema y del procedimiento de protección de minorías se configuraba de este modo como sobresaliente. Sin embargo, y como Sierpowski resalta,²⁷ una buena parte del trabajo cotidiano y el cuello de botella por donde pasaba todo el complejo sistema de protección radicaba en el Secretariado de la SdN, y especialmente en su sección de minorías, cuyo primer presidente fue el noruego Erik Colban. Entre sus primeros miembros se encontraban el danés H.Rosting, los noruegos G.Lippestad y más tarde H.C.Berg, el español Pablo de Azcárate desde 1922, el australiano R.N.Kershaw desde 1924, el colombiano M.A.Céspedes y el irlandés W.O'Sullivan Molony desde 1925; el suizo E.R.de Haller y el iraní A.H.Hekimí desde 1926. Colban fue sucedido como presidente de la Sección por M.Aguirre de Cárcer (1928-1930), Azcárate (1930-1933), H.Rosting (1934-1936) y más tarde el danés Peter Schou. En sus manos se concentraba el trabajo de decidir si una petición era aceptada o rechazada, tras un minucioso examen por el que se comprobaba si cumplía las condiciones de aceptabilidad estipuladas. Por otro lado, los miembros de la Sección de Minorías eran los autores principales de los diferentes informes sometidos a la atención del Consejo. Dentro de éste, por lo demás, y para evitar posibles acusaciones de partidismo, el papel de portavoz en cuestiones de minorías solía ser dado a Estados extraeuropeos (p.ej. Brasil, hasta 1926; más tarde, Colombia, Japón), o Estados europeos en principio no afectados por problemas de minorías (Irlanda y España). Hasta 1923, el Consejo dedicó un 15% de sus reuniones a la cuestión minoritaria, si bien el máximo de atención al problema le fue dedicado en el año 1929, tras el cual la tendencia todavía continuó al alza. En 1933, más del 50% de las reuniones del Consejo fueron dedicadas a la cuestión minoritaria, y en 1934, un 33% de las mismas. Tras 1934, la atención prestada al problema por parte del

26. Carta de d'Abernon a Chamberlain, Berlín, 16.11.1926. *Documents on British Foreign Policy*, Serie I.A. I (London, 1966), 438-439.

27. Sierpowski, "Minorities...", 21-23.

Consejo disminuyó considerablemente, reduciéndose a un informe anual detallando los acontecimientos y actividades más relevantes en ese campo.²⁸ Igualmente, las Asambleas anuales de la SdN trataron ampliamente del problema minoritario, tanto en sus sesiones generales como en las reuniones de los Comités de Minorías de las mismas.

La cuestión de las minorías motivó importantes debates en el seno de la Sociedad de Naciones y fue uno de los terrenos más polémicos, en el que además se manifestó a la larga el fracaso del foro ginebrino. La cuestión poseía excesivas connotaciones políticas y además era fácilmente manipulable o instrumentalizable por los Estados, especialmente por aquellos que habían resultado más afectados por las pérdidas territoriales tras la Guerra (Alemania y Hungría), y que abrigaban propósitos revisionistas. Gran Bretaña se mostró igualmente muy activa en los debates de minorías, aunque esta posición fuese cambiando hacia finales de los años 20. En general, el rol director de Gran Bretaña en los debates duró hasta 1924, en que tomó su lugar la delegación húngara, encabezada por el activo conde Apponyi. La Asamblea anual de la SdN no trató apenas los problemas de minorías entre 1926 y 1929, teniendo lugar todos los debates -en ocasiones de naturaleza política muy marcada- en el seno del Consejo. La defensa de la causa de las minorías nacionales en Ginebra se aparecía como un perfecto instrumento para adquirir fines políticos propios, forzando por el contrario la reacción de los Estados defensores del *statu quo* y defensores de la restricción razonable de los derechos de las minorías: entre éstos se hallaban, entre otros, Francia, Italia y España. Los Estados del Este de Europa a los que se les había impuesto un Tratado de Minorías contemplaban éstos y el sistema de la SdN en general como un atentado a su soberanía y un trato discriminatorio con respecto a otros estados también heterogéneos étnicamente pero que no estaban vinculados por ningún tratado: el caso más claro era Italia, que había incorporado algunos territorios tras la Paz de Versalles pertenecientes al antiguo Imperio Austro-húngaro, especialmente Tirol del Sur. Una salida hábil para aquellos estados consistía en la defensa de una generalización de los tratados de minorías a todos los estados de la Sociedad de Naciones, lo que constituía un tema extremadamente delicado y conflictivo cada vez que era planteado. Así fue propuesto por primera vez por el delegado sudafricano Gilbert Murray ante la Asamblea en 1922, y por Walters

28. S.Sierpowski, "Minorities...", p.23.

(Letonia).²⁹ En los años posteriores a 1923, siguió un largo período de reacción, en el que los Estados obligados por los Tratados de Minorías se habían convertido en un poder europeo y en el Consejo, en el que p.ej. Polonia estaba representada regularmente. La Asamblea de la SdN celebró un debate en 1925 a instancias de algunos estados que proponían un proyecto de Convención General sobre Minorías para ser aplicada a todos los miembros de la SdN. Sin embargo, Francia apoyó los intereses de los Estados con minorías para asegurar su sistema de Alianzas en Europa del Este (la "Pequeña Entente" con Checoslovaquia, Polonia y Yugoslavia). Así, los defensores de una reforma en el procedimiento tenían la batalla perdida por varios años. Durante los primeros años, serán algunos Estados de la Pequeña Entente los que susciten cuestiones de procedimiento que sin más pretendían prevenir que Alemania pudiese aprovechar el sistema existente de protección de minorías como un paraguas a sus temidos objetivos revisionistas. El ingreso de Alemania en 1925 en la SdN tropezaba así con una actitud entre temerosa y restrictiva por parte de los Estados del Este y Centro de Europa.

Las coordenadas del problema permanecieron inalteradas hasta 1928, cuando el delegado holandés inauguró un interesante debate sobre la cuestión de las minorías en la Asamblea de la SdN. Dos meses más tarde la cuestión era de nuevo avivada por Alemania (que había obtenido un puesto permanente en el Consejo) y Canadá (proposición Dandurand).³⁰ Drummond se mostraba dispuesto a una tímida reforma del procedimiento, dándole una mayor publicidad, para despejar la impresión de que el Consejo trataba con "secretismo" las peticiones de minorías; sin embargo, el Secretario General desplegó toda su habilidad diplomática para evitar un choque entre Alemania y Polonia por un lado, y entre los Estados con minorías/Estados libres de Tratados, por el otro.³¹ La ofensiva alemana, encabezada por su ministro de

29. La generalización era considerada como una suerte de panacea por parte del movimiento pro-Sociedad de Naciones, aunque no acriticamente: un exponente de éste, como Macartney, eludía pronunciarse sobre el particular en 1934, considerando que "the question at issue is not whether all minorities ought to receive the most complete equality and fullest possible liberty of national development, but the very different one, whether these rights ought to be placed under international control" (C.A. MacCartney, op.cit., p.489), así como que precisamente por su carácter de *excepcionalidad*, el sistema no debería ser extendido.

30. Dandurand, representante del Canadá en el Consejo entre 1927 y 1930, era un francófono con simpatías hacia la causa de las minorías. Particularmente, era partidario de que una mayor publicidad y formalismo judicial del procedimiento podría llevar a la solución del problema minoritario. Vid. R. Veatch, *Canada and the League of Nations*, Toronto: Univ. of Toronto Press, 1975, 101-114.

31. J. Barros, *Office without Power. Secretary General Sir Eric Drummond, 1919-1933*, Oxford: Clarendon, 1979, 194-196. Vid. también F.P. Walters, *A History of the League of Nations*, London: Oxford U.P., 1960, 402-411.

Exteriores, Gustav Stresemann, pretendía otorgar a la SdN un papel protagonista y activo en la resolución de los conflictos de minorías, dotándola de un Comité Permanente (similar, p.ej., al de Mandatos coloniales) que llevase a cabo una actividad investigadora y supervisora; una atribución más amplia del Consejo a fin de que éste pudiese intervenir en el examen de la situación de minorías nacionales en particular, y no solamente de aquellas que presentaban una petición; y finalmente, que representantes de los Estados afectados por una petición de minorías fuesen autorizados a intervenir en las sesiones del *Comité des Trois*.³² En marzo de 1929 tuvo lugar un caluroso debate que determinó al Consejo de la SdN a convocar un debate "de gala" sobre minorías para Junio de ese año, para el que los gobiernos interesados y varias organizaciones internacionales hicieron llegar diversas propuestas al Comité compuesto para preparar un informe (integrado por España, Gran Bretaña y Japón). Este Comité elaboró un informe, el informe Adatci, defendiendo el procedimiento existente pero sugiriendo algunas mejoras parciales, que fueron ligeramente modificadas posteriormente por el Consejo (Reunión de Madrid, junio de 1929). Aunque reducían en mucho el alcance de la propuesta alemana, se sintetizaban en: una mayor publicidad del procedimiento, y la posibilidad de formar un *Comité des Cinq*, en vez de los hasta entonces existentes *Comités des Trois*.³³

Tras estos intentos, el Gobierno alemán inauguró un debate anual sobre minorías en la Asamblea, pero el procedimiento establecido para la protección de las minorías nacionales permaneció intangible hasta 1933. Entre 1933 y 1939 se asistió al estancamiento y crisis del sistema, paralelo al sucesivo desprestigio y falta de operatividad de la Sociedad de Naciones en conjunto. La ascensión al poder del III Reich en Alemania en enero de 1933, el agudizamiento de las tensiones entre Polonia y Alemania y la incapacidad de la SdN para frenar la persecución antisemita recurriendo al derecho de minorías determinaron la crisis final del sistema, que fue unilateralmente rechazado además por Polonia en 1934. Como Héraud ha destacado, el hecho de que las minorías no fuesen reconocidas parte jurídica activa en el procedimiento, lo que obligaba a que su representación fuese asumida por los Estados,

32. *Journal Official de la Société des Nations*, 1929, 512-529.

33. Vid. Azcárate, *op.cit.*, 105-108. Una exposición detallada de los debates de 1929 en Gütermann, *op.cit.*, 84-124.

favoreció la politización creciente de los conflictos de minorías.³⁴ Además, el procedimiento era largo, dejaba mucho margen de maniobra a los Estados para defender sus intereses y, sobre todo, lo que finalmente falseaba todo el sistema de protección de minorías era que los Estados presumiblemente susceptibles de incumplir las normas estipuladas en los Tratados estaban ligados en su mayoría por sistemas de alianzas a las grandes potencias que dominaban en el Consejo de la SDN, lo que era especialmente patente en el caso de la Pequeña Entente.³⁵ Y eso a pesar de que las discusiones sobre el procedimiento ocupasen la mayor parte de las energías en el seno de la Sociedad de Naciones. Por otro lado, el sistema de protección de minorías no disponía de provisiones relativas a la puesta en práctica de las obligaciones recogidas en los Tratados; a lo que se sumaba la habilidad de los Gobiernos de los Estados afectados por éstos para prolongar durante meses e incluso años el procedimiento de examen de una petición, convertía a la SdN en la práctica en una institución sin poder, aunque con autoridad.³⁶

En particular, dos cuestiones relativas al procedimiento y puesta en funcionamiento del sistema de protección de minorías despertaban encontradas reacciones entre los miembros de la SdN. La primera de ellas se refería a la creación de una Comisión Permanente de Minorías dentro de la SdN, que contaría con defensores tan diversos como el altruista Gilbert Murray (representante británico de África del Sur), ya desde la II Asamblea de la SdN, el movimiento pro-Sociedad de Naciones y diversas organizaciones internacionales, como veremos, prominentes hombres de Estado y políticos de Alemania, Hungría e incluso Gran Bretaña. Esta propuesta hallaba una oposición generalizada entre los Estados obligados por los Tratados, que veían en una comisión con poderes de investigación amplios un peligro aún mayor para sus soberanías nacionales.

Sin embargo, una segunda reivindicación en la que podía existir un inesperado y complicado juego de maniobra política era la generalización de las obligaciones de

34. G.Héraud, "Les minorités ethniques en Europe dans l'entre-deux-guerres", in VV.AA., *Les minorités ethniques européennes vis-à-vis du fascisme et du nazisme. Actes du colloque tenu à Aoste le 3 et 4 Décembre 1983*, Aosta: Musumeci Ed., 1985, 17-29.

35. En el caso de una petición de propietarios húngaros de Rumanía, p.ej., en abril de 1923, el *Quai d'Orsay* explicitó claramente a la delegación francesa ante la SDN: "La réclamation des Hongrois est fondée en droit, mais les Roumains sont nos amis" (citado por Bogdan, "Le problème (I)", cit., p.84).

36. Vid.F.Caportorti, *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious or Linguistic Minorities*, New York, 1979, p.25. Azcárate, op.cit., p.118, destaca igualmente que "the only weapons were those of moral pressure and wise negotiation, and the only possible outcome a formula accepted by the government concerned".

los Tratados de Minorías a todos los Estados miembros de la SdN. Esa reivindicación podía ser esgrimida por los Estados minoritarios con un carácter defensivo, como protección contra ulteriores mejoras o avances a favor de las minorías en el procedimiento de protección. De hecho sendas peticiones fueron presentadas por el delegado letón y por Gilbert Murray en septiembre de 1922, dando lugar al voto de la Asamblea de ese año, por el que se recomendaba a todos los Estados miembros de la SdN no ligados por tratados de minorías que respetasen al menos los mismos principios comprendidos en éstos.³⁷ Pero los Estados no ligados por tratados de Minorías no podían de hecho llegar más lejos. En septiembre de 1925, el delegado lituano Galvananskas presentó un proyecto de resolución a la Asamblea por el que se sugería la formación de un comité especial que preparase una convención general de protección de minorías. Ante la oposición de varios Estados, la proposición fue retirada. La reacción a las propuestas de generalización, sin embargo, no se hizo esperar, y en diciembre del mismo año el delegado brasileño A. de Mello-Franco expresó sus opiniones en un largo informe, en el que rechazaba toda idea de generalización -especialmente en nombre de los países latinoamericanos y africanos-, por considerar además que el sistema de protección de minorías no tenía otra función que la de preparar el camino para la asimilación de las minorías dentro de las mayorías étnicas que formaban sus Estados.³⁸ Aunque el Consejo de la SdN nunca apoyó oficialmente las declaraciones de Mello Franco, algunos Estados sí lo hicieron, especialmente Checoslovaquia (a través de Benes), Bélgica y Gran Bretaña (a través de Chamberlain). El Secretariado de la SdN también evitó cualquier discusión sobre el particular.³⁹ El debate sobre la generalización de los Tratados de minorías continuará durante los primeros años 30, como reacción por un lado ante la estabilización del procedimiento que siguió a la reunión del Consejo de Madrid (junio 1929), y por otro lado ante la ofensiva paralela del Alemania en el seno de la SdN para obtener un tratamiento ecuaníme en la cuestión

37. Citar algo.

38. *Journal Officiel de la Société des Nations*, 1926, 139-144.

39. Sierpowski, "Minorities...", p.27. En 1926, Sir Austen Chamberlain declaraba ante el Consejo que "The object of the Minorities Treaties and of the Council in discharging its duties under them was [...] to secure for the minorities that measure of protection and justice which would gradually prepare them to be merged in the national community to which they belonged", si bien en 1929 matizará un tanto el alcance de sus afirmaciones, "I did not mean that the cultural characteristics of the minority population should be submerged or abolished". Cit. por Macartney, *op.cit.*, p.277.

de armamentos, que indirectamente justificaba las pretensiones de generalización por parte de los Estados sujetos a Tratados de minorías.

Durante los años 30, el progresivo declive del papel internacional de la Sociedad de Naciones se va a reflejar asimismo en la parálisis del procedimiento de protección de minorías. Todavía habrá fuertes controversias sobre la cuestión de la generalización de los Tratados de Minorías: en la Asamblea anual de 1932, el ministro polaco, A.Zaleski, de nuevo planteó la necesidad de generalización del sistema de protección de minorías como único medio de mantenerlo vivo, y de nuevo fue presentada una proposición formal por parte de Polonia en la Asamblea anual de 1933, que se enfrentó, una vez más, a la indiferencia de los Estados libres de obligaciones respecto a sus minorías. Finalmente, la Asamblea se limitó a reafirmar la resolución del 21.9.1922. Por otro lado, la ascensión al poder en Alemania de los nazis en enero de 1933 cambió un tanto las coordenadas de actuación de Alemania en el foro ginebrino, especialmente desde que las primeras medidas antisemitas fueron puestas en práctica. La petición por parte de un judío de Alta Silesia ante la SdN puso en evidencia la violación por parte de Alemania de los principios de los que se había erigido en campeona años atrás.⁴⁰ Unido a otros contenciosos del III Reich con la Sociedad de Naciones -las cuestiones de desarme, etc.-, Alemania se retiró unilateralmente de la misma en octubre de 1933. La crisis del sistema se completó cuando Polonia decidió denunciar el sistema de protección internacional de minorías en 1934, tras haber llegado a un pacto bilateral de no-agresión con Alemania, que permitía obtener frutos más tangibles para su política de nacionalidades que la colaboración con la SdN. En Septiembre del mismo año, el delegado polaco expresaba la renuncia de su país a cooperar con sistema internacional alguno de protección de minorías, en tanto no se pusiese en práctica una Convención general de derechos de minorías que afectase a todos los Estados miembros.⁴¹ El fracaso del sistema era ya notorio, y sólo faltaría en 1938 la anexión por parte de Alemania de los Sudeten para darle un golpe de gracia definitivo. Si el número de peticiones recibidas comenzó a decrecer rápidamente en 1932, entre 1935 y 1936, el Secretariado recibió solamente 15

40. Incluso Estados hasta entonces no muy activos en cuestiones de minorías, como los escandinavos, tomaron posición inmediatamente contra Alemania al amparo de los principios de protección de Minorías. Vid.S.S.Jones, *The Scandinavian States and the League of Nations*, New York: Greenwood, 1969 [1.ed.1939], 267-268.

41. *Journal Officiel de la Société des Nations*, XV Asemblée, Séances Plénières, 46-51. (1934).

peticiones de minorías, contra 204 en 1930-31. En diciembre de 1939, únicamente siete cuestiones de minorías estaban pendientes de examinación por el Consejo.⁴² Práctica cada vez más común durante los años 30 serían las dilaciones y retrasos en la tramitación de las peticiones, así como un alejamiento progresivo de la realidad por parte de los *Comités des Trots*.⁴³

El total de peticiones dirigidas a la SdN procedentes de minorías nacionales alcanzó entre 1921-1939 un total de 950, de las que cerca de 550 fueron admitidas a trámite. El mayor número de ellas procedió de minorías en Polonia (en su mayoría alemanas) y Rumanía.⁴⁴ El momento álgido de recepción de peticiones tuvo lugar entre 1930 y 1931, cuando 305 peticiones arribaron a Ginebra, de las que 153 fueron admitidas. El siguiente cuadro resume los años más activos del funcionamiento del sistema:⁴⁵

1929-1933. Peticiones ante la SdN				
	1929-30	1930-31	1931-32	1932-33
* Recibidas.....	57.....	204.....	101.....	57.
* No recibibles.....	26.....	131.....	21.....	20.
* Recibibles.....	31.....	73.....	80.....	37.
* N.de Comités.....	14.....	45.....	49.....	14.
* N.de reuniones.....	19.....	111.....	58.....	12
* Procesos concluidos...	29.....	32.....	48.....	37.

Los temas y causas de las peticiones eran extremadamente variados: supresión de escuelas privadas, restricciones en el uso de idiomas minoritarios, cuestiones relacionadas con la reforma agraria en detrimento de propietarios pertenecientes a una minoría nacional, discriminaciones laborales en base a la pertenencia a un grupo étnico minoritario, denegación de ciudadanía por parte de las autoridades del Estado, e incluso actos de violencia y terror.⁴⁶ El Secretariado de la SdN tuvo que

42. Veatch, "Minorities...", cit., 380-381.

43. Macartney, op.cit., p.336.

44. Gütermann, op.cit., 346. Vid. también J. Robinson, *Were the Minorities Treaties a Failure?*, New York: Institute of Jewish Affairs, 1943, p.128. Las peticiones procedentes de la Alta Silesia, colocada bajo los auspicios del artículo 147 de la Convención de Ginebra, totalizaron 100, 29 de la parte alemana y 71 de la polaca. En esa zona, fueron establecidas oficinas especiales en Katowice y Opole para tratar las peticiones relacionadas con problemas de minorías, ocupándose entre 1922 y 1937 de más de 13000 casos, la mayoría de ellos provenientes de peticionarios alemanes.

45. Datos tomados de Gütermann, op.cit., p.348, y Macartney, op.cit., p.338.

46. Thornberry, op.cit., p.46.

enfrentarse en poco tiempo a los problemas prácticos más acuciantes que las minorías nacionales conocían en sus nuevos Estados. El hecho de que las tendencias predominantes en los Estados del Centro y Este de Europa se orientasen hacia el autoritarismo dejaban en situación cada vez peor a las minorías nacionales en esos países, y hacía crecer la confianza y esperanza de éstas en una solución *völkerrechtlich* que garantizase en lo posible su autonomía cultural. Una de las primeras cuestiones que hubo de tratar la Sociedad de Naciones fue la de la reforma agraria, perseguida por varios de los nuevos Estados con el fin de igualar la estructura social de sus ciudadanos en las zonas agrícolas y romper los lazos y estructuras de poder que conservaban muchos terratenientes pertenecientes ahora a la minoría étnica del Estado (mientras antes pertenecían a la etnia dominante, caso p.ej. de la nobleza magiar en Transilvania o Eslovaquia, los grandes propietarios baltoalemanes, las familias de los *Junker* en zonas ahora polacas...El resultado fue un torrente de peticiones desde 1920 hacia Ginebra, presentadas por los miembros de las minorías como atentados a las condiciones de existencia económica de las mismas. En mayo de 1922, el Gobierno polaco retiró una ley de reforma agraria que perjudicaba especialmente a los grandes propietarios alemanes, recibiendo el proyecto sustitutorio de 1925 el visto bueno de Ginebra. El Secretariado de la SdN procuraba informarse en esos casos acerca de los efectos prácticos que podría producir la aplicación de las leyes de reforma agraria, en cuanto a "discriminaciones" o posibles alteraciones negativas de la situación económica de las minorías, pero igualmente la práctica de los *Comités des Trois* y del Consejo tendió a permitir la aplicación de las leyes de reforma agraria puestas en práctica por los nuevos Estados, en la medida en que aquélla perseguía una igualación y nivelación de la propiedad agrario-territorial.⁴⁷

El hecho de que alemanes y húngaros fuesen los peticionarios más asiduos (siendo las peticiones provenientes de judíos, p.ej., bastante excepcionales) revela, según Thornberry, el destino del sistema, "used progressively by 'strong' minorities conscious of belonging to a wider community and unhappy at their subjection to

47. No existe hasta la fecha ningún estudio específico que cubra este importante factor del problema minoritario en Europa Central y Oriental. Algunas señalizaciones en B. Schot, "Nationale Autonomie und demokratischer Einheitsstaat. Das Dilemma der deutschen Minderheitenpolitik der Weimarer Ära", in VV.AA., *Deutsche, Slaven und Balten: Aspekte des Zusammenlebens im Osten des deutschen Reiches und in Ostmitteleuropa*, Bonn, 1989, 152-172 (especialmente 159-160).

'inferior' peoples".⁴⁸ El papel del Consejo fue eminentemente político, el del Secretariado fundamentalmente técnico, y el de la Asamblea de la SdN más bien simbólico, aunque en repetidas ocasiones se ocupó fundamentalmente de los casos de carácter humanitario más general. No obstante, como Sierpowski afirma, "The legal aspect of the system was in fact limited to the procedure, whereas its content, its very nucleus, was determined by political elements. Thus, the solution to the accumulating problems was not sought on legal grounds".⁴⁹ Algunos aspectos del procedimiento legal no dejan de ser sorprendentes, pero de hecho reflejan una razón política subyacente: cómo, si no, explicar que el Tribunal de Justicia Internacional de La Haya hubiese intervenido únicamente en siete casos, y solamente produciendo "advisory opinions"?.⁵⁰ Análisis exhaustivos realizados sobre la interrelación entre política de los Estados y la tramitación de peticiones de minorías tanto en el caso de los húngaros y alemanes de Transilvania como en el de polacos, lituanos y alemanes de los Sudeten, llegan a semejantes conclusiones: la Sociedad de Naciones intentaba en todos los casos "institucionalizar" en lo posible el proceso, y a la vez disminuir su peligrosidad y riesgo de conflicto. La SdN procuró siempre acomodar los principios teóricos a cuestiones de equilibrio político territorial, por lo que criterios etnográficos, etc., muchas veces importaban menos que el curso real de los acontecimientos en política internacional. Por supuesto, el resultado era la insatisfacción de las minorías peticionarias.⁵¹

El interés mostrado por los diferentes Estados miembros de la SdN ante la cuestión minoritaria fue muy variable. Los más directamente interesados, como Alemania o Polonia, desarrollaron una activa y rival política en Ginebra, mientras Francia y Gran Bretaña jugaron en todo momento un papel de mediadores. La actitud de ambos

48. Thornberry, *op.cit.*, p.46. Del mismo modo, Sierpowski, *art.cit.*, señala que "the motto of protection rights for minorities appropriate at that time, was mainly taken up by the enemies of the Versailles system" (p.32).

49. Sierpowski, "Minorities...", *cit.*, p.33.

50. Sobre la función y papel del Tribunal de Justicia Internacional, vid. A. Fachiri, *The Permanent Court of International Justice*, Oxford: Oxford U.P., 1925, y N.Feinberg, *La Jurisdiction de la Cour Permanente de Justice dans le Systeme de la Protection Internationale des Minorités*, Paris: Rousseau, 1931. La actuación del Tribunal fue en general más favorable en sus dictámenes a las reivindicaciones de las minorías que la de la Sociedad de Naciones, como resalta Kloss, *Grundfragen*, *cit.*, 50-51.

51. Vid.M.R.Mouton, *La Société des Nations et la protection des minorités. L'exemple de la Transylvanie, 1920-1928*, Tesis Doctoral, Univ.de Grenoble, 1969; K.Zydowicz, *The League of Nations and national problems in North-Eastern Europe, 1920-1940*, June Paper, History Department, EUI Florence, 1991, y B.Schmid-Egger, "Völkerbund und Sudetendeutsche 1920-1928", in VV.AA., *Ein Leben-Drei Epochen. Festschrift für Hans Schütz zum 70.Geburtstag*, München: Ackermann-Gemeinde, 1971, 385-415.

países tenía sin embargo condicionantes diferentes, pues Gran Bretaña no temía tanto en los años 20 derivaciones "nacionales" interiores -tras el acuerdo de 1921 con Irlanda- como Francia, para la que la cuestión de Alsacia-Lorena constituía un factor de preocupación; Gran Bretaña sin embargo acusaba la influencia del poderoso movimiento en favor de la Sociedad de Naciones, de gran peso en la opinión pública y que también presionaba por una solución satisfactoria al problema de las minorías nacionales. La postura de Italia era también favorable a mantener el *statu quo*, por propia prevención ante su problema de minorías en Tirol del Sur; no obstante, Italia buscó otras vías de acuerdo bilateral de arreglo de la cuestión minoritaria en su territorio, p.ej.durante los años 20 con Alemania⁵². Ésta desarrolló una activa campaña de propaganda y una política de defensa de los derechos de las minorías como medio de defender a sus numerosos connacionales esparcidos por diversos estados de Europa.

Estados menores o medianas potencias eran habitualmente elegidos para formar parte de los "Comités de Minorías" encargados de examinar las peticiones y transmitir las al Consejo, y cuya composición solía ser determinada ad hoc en cada ocasión preferentemente entre estados considerados como no afectados por problemas de minorías nacionales (países latinoamericanos, Japón, Irlanda, España, etc.). En lo que se refiere a las reacciones de los diversos Estados afectados por los Tratados de Minorías, Veatch los divide en cuatro grupos:⁵³

1) Estados cuyas acciones no dieron lugar prácticamente a infracciones: Austria, Bulgaria, Estonia, Letonia. Solamente dos peticiones llegaron en relación con la puesta en marcha de la reforma agraria en los países bálticos.

2) Estados cuyas acciones dieron lugar a peticiones, y que se mostraron totalmente impermeables a cualquier colaboración con la SdN: Lituania y Turquía. En ambos casos, las razones eran políticas: Lituania, tras no obtener el apoyo de la SdN en su disputa con Polonia sobre Vilna, rehusó colaborar con la SdN en materia de minorías; Turquía, tras haber forzado una renegociación del Tratado de paz, no necesitaba mostrarse conciliadora en cuestiones minoritarias.

3) Estados que dieron lugar a numerosas infracciones, pero que se mostraron cooperantes con la SdN en el procedimiento: Albania, Checoslovaquia, Hungría,

52. Vid.V.Torunsky, *Entente der Revisionisten? Mussolini und Stresemann, 1922-1929*, Köln-Wien: Böhlau Verlag, 1986.

53. Veatch, op.cit., 375-376.

Yugoslavia, Alemania. La mayoría de las cuestiones se referían primordialmente a reforma agraria, asuntos escolares y culturales...Dos cuestiones fueron especialmente polémicas: la negativa checa a otorgar la autonomía territorial a los ucranianos de Rutenia Sub-carpática, y la ley húngara de *numerus clausus* contra la admisión de judíos en las universidades.

4) Estados cuyas acciones produjeron un flujo constante de peticiones, pero que se mostraron cooperantes cuando se les sometía a una cierta presión política por parte de la SdN: Polonia, Rumania, Grecia. Especialmente en los dos primeros países, las minorías alemana y húngara dieron lugar a una cascada de peticiones relativas a cuestiones de propiedad y escolares. Ucranianos desde 1931 y búlgaros de la Dobrudja también fueron sujetos de frecuentes peticiones a Ginebra.

En general, la historiografía, así como la literatura especializada en el campo del Derecho internacional y del *Völkerrecht*, considera el sistema de protección de minorías puesto en práctica por la SdN como un fracaso. No obstante, las razones de ese fracaso no hay que buscarlas tanto en los defectos internos del sistema de aplicación y del procedimiento, como probablemente en la evolución del entero sistema de Versalles y de la situación internacional. El problema y la situación de las minorías nacionales en Europa constituían uno de los "indicadores" más fieles de la evolución del mismo, pero no el único. Como recordaba en 1950 Bagley,⁵⁴

"It is unjust to view the failure of the minority system of the League...independently of the general international conditions of its time. The minorities protection system was but a part of the world structure established at Paris. Inevitably [it] depended on the general state of international order and relations, and inevitably when that order disintegrated the system collapsed with it [...]. The between-war world was witness to an appalling phenomenon of retrogression, a backsliding of morals and politics. Dictatorships replaced democracies, hate and intolerance flourished, power over-rode reason, and passionate nationalism crushed the growing bloom of international co-operation. That minorities should suffer in such a climate was inevitable"

La Sociedad de Naciones y las Minorías no cubiertas por los Tratados.

Obviamente, tras 1919 y la firma de los diversos Tratados de Minorías (y más tarde, la aceptación de las cláusulas de los Tratados por Finlandia, etc.), poco

54. A.Bagley, *General Principles and Problems in the Protection of Minorities*, Geneva: Imprimeries Populaires, 1950, p.126.

margen quedaba para la minorías nacionales no comprendidas dentro del sistema estipulado de protección en la Sociedad de Naciones, tanto de Europa occidental como de otros países del mundo. En lo que se refiere a las peticiones y movimientos políticos hacia Ginebra de catalanes y vascos, examinaremos más adelante su dinámica exterior e interior. En ese caso, se intentó jugar con las posibilidades abiertas por el nuevo contexto internacional, de alguna forma "regulado" por la Sociedad de Naciones, desde el mismo 1920. Por lo que respecta a otras nacionalidades de Europa occidental, y tras los conatos de los irlandeses, y los más tímidos de catalanes, bretones, escoceses o ucranianos ante la Conferencia de Paz, no parecía quedar margen de esperanza.

No obstante, la aprobación por parte de la Asamblea de la SdN de la proposición Murray en septiembre de 1922, por la que se *recomendaba* a todos los Estados miembros de la Sociedad de Naciones que aplicasen en su fuero interno los mismos principios que eran contemplados para las minorías cubiertas por los Tratados de Paz, dejaba un pequeño resquicio de confianza o cuando menos de incertidumbre, en cuanto además de esa manera el Secretariado de la SdN se veía en la obligación de *interpretar* la resolución Murray, que revestía realmente un carácter bastante vago.

Ese fue el caso de la primera petición que -con anterioridad a la *Requête* catalanista de abril de 1924 fue presentada por una minoría nacional no cubierta por los Tratados. A principios de diciembre de 1922, el senador franco-canadiense Belmont, presidente de la Association canadienne-française d'Éducation de Ontario, presentó una petición relativa a la prohibición por parte del Gobierno de Canadá de la enseñanza de la lengua francesa en el Estado de Ontario.⁵⁵ El Secretariado de la SdN se vio así enfrentado a con un cierto problema, e hizo circular confidencialmente la petición a varios miembros del Consejo y de la Administración canadiense. El parlamento de Canadá proyectaba además reunirse en enero de 1923 para debatir cuestiones relacionadas con la Sociedad de Naciones, y se suponía que el mismo senador presentaría la petición ante aquél: se temía en consecuencia en Ginebra tomar cualquier decisión precipitada sobre un asunto que constituía "a most delicate and prominent political question in Canada".⁵⁶ Según Colban, "If any action should be taken", era preciso que "a Government member of the League should bring the question

55. Carta de Belmont a la SdN, adjuntando documentación, 5.12.1922 [ASN, 41/25258/25258].

56. Minute de Colban, 23.12.1922 [ASN, 41/25258/25258].

up", lo que sería posible únicamente "in view of the resolution of the Third Assembly relating to treatment of minorities in countries not bound by Minorities Treaties"; pero por otro lado, se presentaba muy difícil suponer que hubiese Gobiernos interesados en suscitar la cuestión.⁵⁷ Pese a que otros miembros del Secretariado, p.ej. Rosting, adoptaban una posición más crítica, era evidente que revstía importancia lo que se decidiese, pues "la décision que nous allons prendre pour la procédure créera un précédent pour des cas analogues de pétitions provenant d'autres pays (Catalans d'Espagne, Alsaciens-Lorrains en France, etc.)".⁵⁸ Dado que existía una débil base jurídica para considerar el *vœu* emitido por la III Asamblea de la SdN como vinculante, se recordaba además que una intervención crearía además problemas con el Gobierno canadiense, que en la I Asamblea ya se había pronunciado contra el entero sistema de protección de minorías. Por otro lado, el hecho de que los países bálticos todavía no hubiesen aceptado efectuar una declaración formal de aceptación de los Tratados de Minorías, hacía delicado ignorar la petición, pues "nous risquons de nous priver d'un moyen d'action pour des questions où la resolution de l'Assemblée sera notre seule base, vraiment nécessaire, dans des pays qui n'ont pas de traité des minorités", por lo que se proponía una procédure "especial" que contentase a turcos y troyanos. Por un lado, transmitir a título informativo la petición a todos los Estados miembros de la SdN; por otro, presentarla ante el Gobierno canadiense, preguntándole "s'il desire présenter des observations à ce sujet qui pourraient être communiquées aux Membres du Conseil de la Société des Nations". Colban, de nuevo, opinaba que el voto de la III Asamblea se podía interpretar con una lectura "amplia" o "restringida", y se inclinaba más bien por una solución "salomónica", consultando primero al Gobierno canadiense.⁵⁹ Drummond en cambio optaba por una interpretación restringida, considerando que la petición no era aceptable desde un punto de vista técnico.⁶⁰ Otros miembros del Secretariado, sin embargo, seguían mostrándose disconformes con una aplicación restringida.

57. *Ivi.*

58. Minute de Rosting, 2.1.1923 [ASN, 41/25258/25258].

59. Minute de Colban, 3.1.1923 [ASN, 41/25258/25258].

60. Minute de Drummond, 10.1.1923 [ASN, 41/25258/25258].

"The League has perhaps no legal basis for action and it certainly has no super-state powers, but I cannot feel that it is proper to consider an Assembly resolution of this nature as the expression of a pious wish which means absolutely nothing"

...por lo que se proponía seguir el camino indicado por Rosting, con lo que ante el Gobierno de Canadá "such action would win respect for the League from that Government, rather than the feeling that we are going too far". Finalmente, con todo, y tras largas deliberaciones, se optó por la alternativa menos "revolucionaria", enviando una copia de la petición al Gobierno canadiense, y respondiendo al peticionario recordándole que el procedimiento en vigor sólo era aplicable a los países que hubiesen suscrito un Tratado de minorías. Eso resolvía el problema puntual, pero no sentaba ningún precedente sólido para el futuro, por lo que el camino seguido por la petición catalana de 1924 será aún más tortuoso.

A fines de 1924, E.Poittevin, el genuino disidente federalista francés, se dirigía también al Secretariado de la SdN transmitiéndole los acuerdos de la *Journée Fédéraliste* celebrada el 15.12.1924, en París, en la que fue tomado el acuerdo de dirigirse a la sección de minorías de la Sociedad de Naciones con el "voeu de voir étendre les pouvoirs de la Commission des Minorités, en lui permettant d'étudier les nationalités à l'intérieur de tous les États, et en l'autorisant à recueillir les requêtes de toutes les nationalités".⁶¹ En esa Journée, aparte de dirigentes bretonnais, federalistas franceses y regionalistas como F.-J.Desthieux o Ch.Brunn, tomaban parte también nacionalistas catalanes como Estelrich y Maseras. El Secretariado sencillamente acusó recibo gentilmente. Igualmente, en septiembre de 1925, una asociación flamenca de ex-funcionarios, *Recht voor Allem*, se dirigió a la SdN con una petición en protesta por haber sido desposeídos de sus cargos por el Gobierno belga tras la I Guerra Mundial. Pese a la negativa de la Sociedad de Naciones, volvieron a insistir aún varias veces, encontrándose con la indiferencia gélida del Secretariado, que consideraba que "this is a petition not from a 'flemish minority', which does not exist, but from an association of ex-officials of the Belgian Government, which have been dismissed, presumably because of their pro-German attitudes during the war".⁶²

61. Carta de Poittevin, París, 15.12.1924 [ASN, 41/41375/30181].

62. Cartas de la Asociación *Recht voor Allen*, *Beschvoorde*, 1.9.1922 y 5.9.1925 [ASN, 41/46218/46218].

Fue en los primeros años de funcionamiento del sistema de protección de minorías, de hecho, que se recibieron más peticiones o intentos de acercamiento por parte de minorías no cubiertas por los Tratados. Así, en 1920, se recibieron algunas peticiones firmadas por particulares, en las que se solicitaba la formación de una Alsacia-Lorena independiente y neutral bajo la protección de la SdN.⁶³ En julio de 1919, el *Elsaß-Lothringische Autonomisten- und Nationalisten Partei* envió un memorándum a Drummond, en el que ese grupo se declaraba a favor de la aplicación integral del principio de las nacionalidades a Alsacia-Lorena, y reclamaba la formación de un Estado independiente para esa región.⁶⁴ Este Comité, también llamado *Exekutivkomitee der freien Republik Elsaß-Lothringen*, estaba dirigido por 3 idealistas (Ley, Rapp y Muth), que soñaban no sólo con la aplicación del derecho de autodeterminación a Alsacia-Lorena, sino incluso con una suerte de "lotharingischer Staatenbund" desde Holanda hasta Suiza, con apoyo de la diplomacia alemana.⁶⁵ Los debates suscitados dentro del Secretariado giraron en torno a la forma en que se debía redactar una contestación formal (asunto al que la SdN confería una cierta importancia, en cuanto la Sociedad de Naciones era la expresión precisamente de la diplomacia pública frente a la diplomacia "secreta"). Un nuevo manifiesto en demanda de la independencia de Alsacia-Lorena fue hecho llegar a Drummond en agosto, en protesta por la nueva "opresión" francesa de la zona, y formado por el mismo Comité, uno de cuyos miembros, el conde Rapp, era considerado como un agente al servicio de Alemania... Colban sugirió simplemente que la demanda se distribuyese a los miembros del Consejo a título de información, sin más explicaciones.⁶⁶

63. Carta colectiva, Strasburg, 24.11.1920 [ASN 41/1613/304].

64. Carta a Drummond, Basel, 28.6.1919 [ASN, 41/1613/304]. La petición, en forma de manifiesto, tuvo cierta publicidad, pues fue publicada por el diario de Basel *Der Bund*, 18.7.1919, p.8, firmada por un "Exekutivkomitee des Freistaates Elsaß-Lothringen" e integrada por Graf von Rapp, René C. Ley y H. Muth.

65. Vid. K.-H. Rothenberger, *Die elsäß-lothringische Heimat- und Autonomiebewegung zwischen den beiden Weltkriegen*, Frankfurt a.M.: Lang, 1976, 72-73. Desde comienzos de 1919, este comité recibió apoyo por parte del Gobierno alemán, y desarrolló una cierta campaña de agitación a través de sus "filiales" en Strasburg, siendo motivo de problemas entre Francia y Alemania. Sin embargo, los planes de federación de los nacionalistas alsacianos comenzaron además a inquietar a la cancillería del Reich y al Auswärtiges Amt, en cuanto se conectaban con los sueños de "Rheinischer Bund" del separatismo renano. Así, en el verano de 1922, cesó toda relación y apoyo por parte de la República de Weimar al Comité de Basel. Alemania esperaba que el Comité defendiese la idea de un plebiscito, que suponía le sería favorable. Vid. C. Baechler, "L'Alsace-Lorraine dans les relations franco-allemandes de 1918 à 1933", in J. Bariéty / A. Guth / J.M. Valentin (eds.), *La France et l'Allemagne entre les deux guerres mondiales*, Nancy: Presses Universitaires de Nancy, 1987, 69-109 (especialmente, 71-72).

66. Manifiesto del 25.8.1919; minute de Colban, 8.9.1919 [ASN, R/1613/304].

Igualmente, en esos años llegaron al Secretariado una serie de peticiones, que se referían a los sorabos de Lusacia, presentadas, o bien por ellos mismos (p.ej., el Comité Nacional de los Eslavos de Lusacia, el 17.6.1919), o bien por varias asociaciones francesas, checas y polacas de amistad con la "nación de Lusacia".⁶⁷ En relación con las minorías nacionales de Italia, también en los primeros años tuvieron lugar varios tanteos, si bien ya desde fecha temprana preferirán usar los canales paradiplomáticos del movimiento pro-Sociedad de Naciones. En julio de 1919, la Serbian Society de Londres, dirigida por W.Wickham Steed, entre otros, dirigió un memorándum a Lloyd George (Londres, 9.7.1919) en denuncia de los abusos cometidos por Italia en Istria y Dalmacia, contra los derechos de las minorías eslavas de la zona, y asimismo lo transmitió a Ginebra,⁶⁸ con el fin de que fuese tratado en la Asamblea anual de la SdN. Drummond sencillamente adoptó una postura ecléctica y prudente, mientras Colban era consciente de que era mejor no agitar la cuestión adriática hasta que ésta dejase de ser discutida en la Conferencia de Paz: la petición sólo sería circulada si el Comité de Londres insistía. En lo que se refiere a los eslovenos de la Venezia Giulia, no hubo peticiones como tal, pero sí una enconada disputa dentro del Secretariado en 1923, tras un informe de Rostung sobre la situación de la minoría eslovena en Italia, y que había sido elaborado por él mismo tras una entrevista con el líder y diputado de la minoría eslovena Josip Vilfan. En ese informe, se destacaba el cierre de escuelas eslovenas por parte del Gobierno italiano.⁶⁹ Una airada respuesta recibió tal informe por parte del conocido europeísta y propagandista a favor de la SdN, Luigi Villari, quien en julio de 1923 replicaba en defensa del carácter "legal" y tolerante de la política italiana hacia los eslovenos y otras minorías de Italia.⁷⁰ En 1926-27 varias peticiones intercedieron también por la minoría tirolesa en Italia, y en protesta p.ej. por la prohibición de la enseñanza en alemán en Südtirol,⁷¹ que recibieron ya el trato uniforme que fuera establecido en

67. Vid.ASN, 41/1613/13. Entre esas asociaciones, se contaban p.ej. el "Comité Slave de France", la "Association des Amis de la Lusace", etc.

68. Carta de la Serbian Society a Drummond, London, 9.7.1919 [ASN, 41/R.1613/189].

69. Informe de Rostung, 9.4.1923 [ASN, 41/R.1613/189].

70. Informe de L.Villari, 7.7.1923 [ASN, 41/R.1613/189]. Villari jugaba aquí con una acusada diferencia de criterio respecto a la situación de las minorías nacionales en otros países, para los que defendía una política lo más generosa posible. Vid. L.Villari, *La protezione delle minoranze*, Roma: I.R.E., 1925.

71. Cartas de H.Bauer, en nombre de las Vereinigte Vaterländische Verbände Bayerns, München, 10.12.1926, y del Hilfsausschuss für Südtirol, Wien, 10.2.1927 [ASN, 41/46983/41511].

la contestación a los catalanistas en 1924. En esas peticiones, además, aparecían involucrados como mediadores miembros del movimiento pro-SdN, como el mismo T.Ruyssen, secretario general de la *Union Internationale des Associations pour la Société des Nations*, quien en marzo de 1927 intentó que la SdN interviniese en un caso de discriminación lingüística en Tirol del Sur.⁷²

Lo relevante de estos tanteos protodiplomáticos por parte de representantes de las diersas minorías nacionales europeas ante la Sociedad de Naciones será el hecho de que denotaban una *esperanza*, así como el rol de "legitimador" que el sistema de protección de minorías, por incompleto y limitado que fuese, adquiría dentro de las reivindicaciones nacionales en Europa. En cierto sentido, era lo que quedaba de aquel *Zeitgeist* de democracia y liberación de las nacionalidades aportado por el wilsonismo.

72. Carta de Ruyssen, Bruxelles, 2.3.1927 [ASN, 41/46983/41511].

4. Las organizaciones internacionales y la defensa de las minorías: presión protodiplomática ante Ginebra y los Estados (1921-1938).

A pesar del relativo fracaso que para las esperanzas del movimiento pro-Sociedad de Naciones supuso la definitiva articulación de la Sociedad de Naciones, alojada de hecho del prototipo wilsoniano, no por ello decreció en actividad e influencia. Por el contrario, durante los años 20, su esfera de acción se amplió a todos los temas de actualidad internacional tratados por la Sociedad de Naciones: desarme, mandatos, reparaciones, tráfico de opio, y también la cuestión de la protección de minorías. En este terreno, como en los demás, el movimiento pro-SdN demostró una gran capacidad de debate e innovación teórica, pero al mismo tiempo una cierta tendencia a la repetición de las mismas propuestas a lo largo de los años 20 y 30. Su esfera de influencia era considerable, pero desigual: con sólidos basamentos organizativos en Gran Bretaña, y hasta un cierto punto en Francia -las respectivas asociaciones pro-SdN de esos Estados, divididas en Francia pero unificadas en el Reino Unido en la potente League of Nations Union-, en otros países como en España e Italia las asociaciones participantes eran débiles, sin apoyo o resonancia popular, y sostenidas por sus respectivos gobiernos como medios de presión protodiplomática y "pantallas" de propaganda ante la opinión pública mundial, del mismo modo que la Deutsche Liga für Völkerbund -la cual, sin embargo, presentará un carácter mixto. La combinación en la práctica de agentes semi-gubernamentales, idealistas semi-religiosos de la paz y la concordia de las naciones - *monjes cívicos*, como definió coloridamente Salvador de Madariaga a los líderes británicos pro-SdN¹- y aventureros de la más diversa índole, "unofficial diplomats" que buscaban un campo de influencia en una suerte de Sociedad de Naciones "paralela", no era sencilla, y en buena medida todo dependerá de la capacidad y contactos personales de algunos líderes, comprometidos de manera altruista o interesada con la causa de las minorías. Como ha señalado Sierpowski, la influencia del movimiento pro-SdN radicaba en primer lugar en que con él comulgaban personas de gran predicamento dentro del foro ginebrino: un Robert Cecil o un Gilbert Murray, o W.O'Molony, primero secretario de

1. Vid. S. de Madariaga, *Memorias (1921-1930)*, Madrid: Espasa Calpe, 1979, 64-78. Madariaga describía vívida e irónicamente el "choque" sufrido por intelectuales ingleses idealistas como Gilbert Murray o Robert Cecil ante la realidad de Ginebra y de la necesidad de negociación con otros países.

asuntos exteriores de la League of Nations Union y más tarde miembro del Secretariado de la Sociedad de Naciones.² Personajes e individualidades generalmente movidas por un idealismo de amplias miras, que aspiraba a una reorganización del mundo sobre los pilares de la libertad individual, a una sociedad más justa, equilibrada y humana, y que generalmente se vinculaban a organizaciones religiosas protestantes que buscaban una suerte de "moralización" de la vida internacional. Como L. dei Sabelli acertadamente describió en 1929, el elenco de asociaciones internacionales compromedadas en la defensa de los derechos de las minorías nacionales, "pur differendo nelle caratteristiche essenziali e nei metodi di attività, concordano tutte nel fine: preparare l'avvento dello superstato, di un'organizzazione internazionale unica, che tenta sovrapporsi agli Stati nazioni attuali. Tutte fiancheggiano d'avvicino la Società delle Nazioni, ne stimolano l'attività, esercitano su di essa una diuturna vigilanza".³ Sus objetivos político-humanistas se resumirían en una "corrente borghese pacifista, amalgama di scuole giuridiche, di partiti democratici e di sette religiose a sfondo misticista e puritano, aspiranti [...] a un'organizzazione del mondo su concetti e verso mete ch'esse desideravano più spirituali e più umane".⁴

De acuerdo con el Secretariado de la Sociedad de Naciones, a fines de los años 20 las siguientes organizaciones internacionales -aparte del CNE- se habían ocupado del problema minoritario: Union Interparlamentaria, International Law Association, Women's International League for Peace and Freedom, Conseil International des Femmes, Royal Institute of International Affairs, Union Catholique d'Études Internationales, Unión Paneuropea, Union Universelle des Étudiants Juifs, Joint Foreign Committee of the Jewish Board of Deputies, y Alliance Israélite Universelle.⁵

Sin embargo, como resaltaba el encargado por el Secretariado de la SdN de "seguir" los pasos y debates de las organizaciones internacionales en materia de protección de minorías, el colombiano Céspedes, la aparente multiplicidad de frentes

2. Vid. S. Sierpowski, "Minorities", cit., p.34. Varios participantes en el movimiento pro-Sdn expresaban a la vez sus opiniones en la Asamblea de la Sociedad de Naciones como representantes de Estados o Dominios: es el caso de Lord Cecil, Murray, o el húngaro Albert Apponyi.

3. L. dei Sabelli, *Nazione e minoranze etniche*, Bologna: N. Zanichelli, 1929, vol. II, p. 179.

4. *Ivi*, p. 32.

5. *Second rapport sur les activités des organisations privées dans le domaine des questions relatives aux minorités* [ASN, S.338/n.4].

de la actividad internacional pro-minoritaria escondía en realidad la prolífica y multifacética actividad de un grupo no tan numeroso de personalidades comprometidas con la causa de las nacionalidades. A su vez, este grupo se dividiría en tres categorías: idealistas convencidos de lo bien fundado de su cruzada en favor de los derechos de minorías, movidos en muchos casos por interés filantrópico; personajes más moderados y realistas, partidarios de una solución del problema minoritario que otorgase a los grupos étnicos el máximo de libertad posible dentro de los límites de los Tratados de Minorías, y activistas "revisionistas" de varias nacionalidades y minorías nacionales que en más de un caso mostraban una actitud claramente revisionista en contra de los Tratados.⁶ A esas categorías se podría añadir una cuarta: agentes oficiosos de los diferentes Gobiernos, sobre todo de los Estados del Este de Europa. El embajador alemán en Berna informaba ya en 1921 de la actitud de la mayoría de las asociaciones pro-SdN nacionales, que "vergassen in den meisten Fällen ihre vorteilhafte Eigenschaft als unverantwortliche Privatpersonen und fühlten sich durchaus als nationale Vertreter, die sehr vorsichtig und sehr diplomatisch vorzugehen haben".⁷ Algo parecido observaría el dirigente principal de la Deutsche Liga für Völkerbund, Otto Junghann: quien asistiese por primera vez a las reuniones de la Union Internationale des Associations pour la Société des Nations podría observar fácilmente que

"...dieser Verband keineswegs lediglich eine Vereinigung von Friedens -oder Völkerbundfreunden ist. Er findet dort vielmehr ein seltsames Gemisch von Menschen vor, die Träger ganz verschiedener Strebungen sind. Neben einer Reihe idealistisch eingestellter Persönlichkeiten, welche lediglich oder doch bei weitem in erster Linie den wirklichen Völkerbundgedanken vertreten, bewegt sich eine grosse Anzahl von Vertretern, die nur als Vorkämpfer der nationalen Interessen ihrer Länder gelten können, ja zum Teil offenbar von ihren Regierungen als Aufpasser in die Verbandsverhandlungen entsandt sind. Dazu gesellen sich weiter ehrgeizige Naturen, die weder Völkerbund- noch nationale Aufgaben verfolgen, sondern die Bedürfnisse ihrer Eitelkeit befriedigen wollen"⁸

Ninguna de las organizaciones internacionales mencionadas ostentaba un propósito y compromiso específico y único de trabajar por los derechos nacionales,

6. *Ibid.* 40-41.

7. Informe del embajador alemán, Berna, 14.6.1921 [PAAA, R.96401].

8. O.Junghann, *Eindrücke von der Tagung des Weltverbandes der Völkerbundgesellschaften in Brüssel vom 9.bis 12. Februar 1925*, ([B]undesarchiv [K]oblenz-[N]achlaß [J]unghann).

excepto un curioso Comité radicado en Ginebra llamado *Bureau International pour la Défense du Droit des Peuples* (BIDDP), cuya existencia hemos documentado en Ginebra para los años 1920-21. Entre sus promotores, se encontraba el periodista suizo, vinculado anteriormente a la Union des Nationalités, René Claparède, y asimismo personajes vinculados a la Union of Democratic Control (tanto a la británica como a sus delegaciones francesa e italiana), que tras la Asamblea de la UDC en Ginebra en julio de 1920 resolvieron crear un Comité específico encargado de la representación ante la Sociedad de Naciones de los "pueblos oprimidos", que seguía la estela de una *Ligue Internationale pour la Défense des Droits de l'Homme* anterior a 1914.⁹ El Bureau estaba en contacto estrecho con el resto de organizaciones internacionales, especialmente con la naciente Union Internationale des Associations pour la Société des Nations, en cuya Asamblea de Bruselas en 1920 participó el Conde de Torre Vélaz (antiguo diputado español) en representación del Bureau.¹⁰ De hecho, el BIDDP parecía ser una modesta continuación de la Union des Nationalités, pero a diferencia de ésta mostrará una tendencia pro-polaca evidente, condicionada además por el carácter de defensa de Occidente contra el expansionismo bolchevique que el nuevo Estado polaco parecía adquirir.¹¹ A la vez, se convertirá por un tiempo en la plataforma de expresión de todos aquellos pueblos que no habían sido aceptados en la Sociedad de Naciones, así como de las minorías nacionales en los nuevos Estados cubiertas por los Tratados de Minorías, ante los que guardará desde el principio una postura extremadamente crítica,¹² así como incluía dentro de su campo de interés la defensa de los derechos del hombre en todas sus variantes: así, se interesará tanto por la denuncia del tráfico de esclavos en Angola, como por la satisfacción de todas

9. Vid. "Le Président Harding, la Société des Nations et le Droit des Peuples", *Le Droit des Peuples*, n.4 (I), novembre 1920. A fines de 1920, el Bureau contaba, según afirmaba, con la adhesión de 21 nacionalidades: Albania, América, Reino Unido, Austria, Bélgica, Bulgaria, Cataluña, Crimea, Egipto, España, Francia, Georgia, Hungría, Italia, Montenegro, Polonia, Suiza, Checoslovaquia, Turquía y Ucrania.

10. Vid. *Le Droit des Peuples*, n.5 (I), Décembre 1920. Este curioso personaje, vinculado al Partido Reformista de Melquíades Álvarez, representó además al Bureau International pour la Défense des Indigènes de Ginebra, y a la Comisión Permanente del Congreso Internacional de Ciencias Administrativas de España.

11. Vid. p.ej. C.Potulicki, "La Pologne. Sa lutte contre le bolchévisme", o R.Claparède, "Lammenais, la Pologne et le droit des peuples", *Le Droit des Peuples*, n.2 (I), Septembre 1920. La defensa del expansionismo polaco -materializado en la aspiración a constituir una "Gran Polonia" que incluyese a ucranianos y lituanos-, y las relaciones del Bureau con una *Société pour la Défense du Droit des Peuples* de Varsovia, hacen pensar verdaderamente que se tratase de una empresa financiada o promovida con fines propagandísticos por el Estado polaco.

12. L.Lamouche, "La protection des minorités", *Le Droit des Peuples*, n.2 (I), Septembre 1920.

las aspiraciones nacionales insatisfechas del continente europeo...¹³ De todos modos, el Bureau no debió continuar sus actividades más allá de la organización de un "Congreso Internacional para la defensa de los derechos de los pueblos" en septiembre de 1921 en la ciudad suiza, de limitada resonancia.¹⁴

Del elenco de organizaciones comprometidas con la defensa de las minorías, dos sin duda tenían mayor relevancia: la Union Internationale des Associations pour la Société des Nations (UIA), y la Unión Interparlamentaria. El Comité des Délégations Juives o las asociaciones judías británicas ejercían asimismo una considerable influencia, si bien su actividad se dejaba sentir, o en los aledaños del Foreign Office, o como organizaciones asociadas al Congreso de Nacionalidades Europeas. Además de ello, su papel era también el de tramitar peticiones relacionadas con minorías judías del Este de Europa ante el Secretariado de la Sociedad de Naciones.

Ya vimos el rol y la actividad desplegada por la sociedades pro-SdN en la propagación de la idea en varios países europeos, y especialmente en Gran Bretaña, así como la influencia de algunos de sus líderes, hasta tal punto que algún autor ha afirmado que lo que más caracterizaba la aceptación social de la idea de la Sociedad de Naciones era que "les couches les plus larges de ses partisans enthousiastes oscillaient dans l'aire de la culture britannico-nord-américaine"¹⁵. En vísperas de la Conferencia de Paz de París, varias asociaciones nacionales pro-SdN de los países aliados dieron un paso adelante cara a su articulación internacional en la Conferencia de los delegados de las Sociedades aliadas pro-SdN (26 de enero-3 de febrero de 1919), contando con la participación de personalidades como Léon Borugeois, Robert Cecil, Vittorio Scialoja, Gaetano Salvemini o Vandervelde, y que lanzó un llamamiento a la constitución de un movimiento internacional pro-Sociedad de Naciones basado en el espíritu pacifista y de solidaridad entre todos los pueblos. De hecho, actuaría como soporte y voz crítica a la vez de la Sociedad de Naciones

13. "L'Assemblée de la Société des Nations à Genève et le Droit des Peuples", *Le Droit des Peuples*, n.5 (I), Décembre 1920.

14. Solamente conocemos la contribución de un participante: vid. I. de Ranowsky, *La Minorité magyare dans la Slovaquie. Conférence publique au Congrès International pour la Défense des Droits des Peuples à Genève, du 1-20 Sept. 1921*, Genève: s.ed., 1921. Pese a los ambiciosos planes de Claparède, el Buró no siguió adelante. Vid. R. Claparède, *L'Organisation de la lutte pour le droit des peuples*, Genève: Publ. du Bureau International pour la Défense du Droit des Peuples, 1921.

15. S. Stępcowski, "Le mouvement de soutien à la Société des Nations dans les années 1919-1926", *Acta Poloniae Historica*, n.48 (1983), 165-193.

"oficial".¹⁶ El *appel* hallaría pronto eco, contando con la base fértil que ofrecía la difusión del wilsonismo en varios países, y así en el mismo 1919 tuvo lugar la creación de la UIA en Bruselas, con el concurso de sociedades pro-Sdn de los Estados aliados y de otros de Europa del Este e incluso extraeuropeos, en buena parte gracias a la influencia de personajes políticos belgas como Paul Otlet o P.Hymans. En el momento de su fundación, la UIA agrupaba 20 sociedades nacionales,¹⁷ y la secretaria general de la nueva organización será ocupada por el profesor de Bordeaux Théodore Ruyssen, vinculado al movimiento pro-SdN francés desde el comienzo de la Guerra y especialmente interesado en la problemática de las nacionalidades y minorías nacionales.¹⁸ Tanto la presencia en el vértice de la UIA de Ruyssen, como la participación de Willoughby Dickinson, quien a comienzos de los 20 muestra un renovado y frenético interés en la problemática de las minorías nacionales, serán decisivas en la posterior evolución del tratamiento del problema nacionalitario en el seno de la UIA. Ya en la conferencia de sociedades pro-SdN de febrero en Bruselas, por lo demás, Dickinson y el rumano Negulesco propusieron que la UIA se orientase hacia la defensa de los derechos de las minorías nacionales en los nuevos Estados, en orden a asegurar "the principles which will guarantee to nationalities within the territory of each State civil equality, religious liberty and free exercise of their language".¹⁹

Pese a la cierta desilusión del movimiento pro-Sociedad de Naciones con la definitiva articulación y composición de la SdN, y como bien expresaba Dickinson, "it contains within it the germ of an effective and satisfactory system for regulating and facilitating international relationships over the whole world", siendo la misión de los idealistas de la UIA "by constant pressure upon public opinion, [to] generate

16. *Proceedings fo the Conference of Delegates of Allied Societies for a League of Nations. Held in Paris, Jan.26-Feb.3, 1919, and London, March 11-13, 1919*, London: League of Nations Union, 1919. En las reuniones preparatorias, la hegemonía de los delegados franceses y anglosajones era clara: 23 delegados franceses (senadores, profesores, diputados), doce británicos (la mayoría M.P.s, el editor del *Times*...), 6 estadounidenses, cinco italianos, un belga, dos serbios, un rumano y un chino.

17. Sierpowski, "Le Mouvement", cit., p.175. Es de destacar que los idealistas pro-nacionalidades Dickinson y Murray eran también reticentes a que fuese aceptada una *Irish Society for League of Nations* en la conferencia de Bruselas: vid. carta de Dickinson a Murray, Egerton Gardens, 5.3.1919 [Dickinson Papers - C.403].

18. Aparte de sus folletos durante el conflicto, buena prueba es su libro *Les minorités nationales d'Europe et la guerre mondiale*, Paris: PUF, 1924.

19. *Conference of Associated Societies at Brussels, December 1-2, 1919. Report by Sir Willoughby Dickinson*, e informe de Démètre Negulesco [Dickinson Papers/ C.406].

the steam by which alone it can be made to produce its full output".²⁰ Contando con la aquiescencia de hombres influyentes en el Foreign Office o en el mismo organigrama de la SdN, la UIA aspiraba a complementar la labor de las organizaciones internacionales configurándose como el foro crítico del ideal de colaboración internacional y pacifismo que estaba detrás de la Sociedad de Naciones.²¹ Como motor de la UIA operará sin duda la League of Nations Union británica, que alcanzará casi un millón de miembros/simpatizantes a finales de los años 20, mientras las sociedades francesas alcanzarán un máximo de alrededor de doscientos mil.²²

A esa predisposición favorable se añadirá otro hecho no menos significativo: desde los primeros años 20: la aceptación de asociaciones pro-SdN pertenecientes no sólo a Estados, sino representativas de minorías nacionales. Eso venía favorecido tanto por la favorable predisposición de la UIA a la consideración de los problemas de minorías, como por su deseo de agrupar el mayor número de asociaciones posibles. De este modo, serán aceptadas incluso una asociación pro-SdN armenia en el exilio (con sede en París), una asociación ucraniana, o asociaciones alemanas de Polonia, Checoslovaquia y Yugoslavia, además de eslovenas de Italia o Austria. La mayoría de éstas no eran sino instrumentos de los partidos políticos nacionalistas o exiliados de estas minorías, que veían en la UIA un foro internacional adecuado para conseguir *audibility* y a la vez una vía de acceso indirecto a la diplomacia tanto de las Grandes Potencias como gnebrina. En contrapartida, varios Estados subvencionaban y promovían con fondos oficiales asociaciones pro-Sdn para representar sus propios intereses en la UIA y contar con un medio proto-diplomático más de presión ante la Sociedad de Naciones. Este era el caso tanto de la mayoría de las asociaciones pro-Sdn provenientes de los Estados del Este de Europa, como de la española o portuguesa.²³ La asociación alemana (*Deutsche Liga für Völkerbund*), que tras repetidos intentos y después de superar la oposición de las asociaciones francesas y

20. W.H.Dickinson, *The League of Nations as devised by the Peace Covenant*, s.l., s.ed., 1919 [Dickinson Papers- C.403].

21. Como expresaba Lord Robert Cecil a Dickinson en enero de 1919, "I feel that it is of the highest importance just now, if we are to avoid difficulties and misunderstandings which may prejudice the object we all have at heart, that there should be the closest possible association between the official and the unofficial exponents of the League of Nations idea; each side cannot fail to benefit by contact with the outlook and experience of the other" [carta de Cecil a Dickinson, 4.1.1919, Dickinson Papers/C.403].

22. Vid. D.S. Burn, *The League of Nations Union*, cit.

23. Sierpowski, "Le Mouvement", cit., p.177.

polaca fue admitida en la UIA²⁴, estaba también financiada por el Gobierno alemán, con el objetivo evidente de actuar de instrumento de conciliación de la República de Weimar con las potencias occidentales, y a la vez preparar el terreno para la aceptación de Alemania en la Sociedad de Naciones. En lo que se refiere a la política de minorías, la Deutsche Liga incluía en su "Comité de Minorías" a destacados teóricos alemanes de la cuestión nacionalitaria, como Boehm, Schreiber y von Loesch, entre otros.²⁵ La UIA se convertiría de esta manera en un foro político internacional de gran apertura y en cuyo seno las discusiones y debates alcanzarán a menudo un tono mucho más acre que en la propia Asamblea o Consejo de la Sociedad de Naciones, pero que al mismo tiempo concebía que su misión consistía en ser la vanguardia en la elaboración del nuevo derecho nacionalitario de post-guerra²⁶. En lo que respecta a la cuestión minoritaria, el enfrentamiento entre delegados representando a las *mayorías* y delegados que representaban a las *minorías* será directo, lo que obviamente no podía ocurrir en el seno de la misma Sociedad de Naciones. A ello se añadía que algunas minorías nacionales veían en la UIA y en la formación de una asociación pro-SdN uno de los pocos medios para poder presionar a su Estado en manera efectiva en el exterior: así era interpretado, p.ej., entre los alemanes de Yugoslavia.²⁷ Como veremos, la iniciativa para formar un Congreso de Nacionalidades Europeas vino en buena parte de las experiencias internacionales de

24. W. Dickinson y la League of Nations Union en general fueron partidarios decididos del ingreso de la Deutsche Liga für Völkerbund en la UIA, actuando en ese punto de acuerdo con Lord Balfour (Foreign Office). Vid. carta de Balfour a Dickinson, Genève, 13.5.1922 [Dickinson Papers/ C.403].

25. *Aufgaben und Organisation der deutschen Liga für Völkerbund*, Hrsg. von der Deutschen Liga für Völkerbund, Berlin, 1926. Destacaba además (p.33) la "besondere nationale Aufgabe" que tenía la Liga en relación con los "deutschen Stammesbrüder in den abgetretenen deutschen Gebieten und im weiteren Auslande", para lo que desplegaba gran actividad en el seno de la UIA. Sin embargo, la mayoría del movimiento pacifista alemán, que en sí guardaba una mayor semejanza con la League of Nations Union o la Ligue des Droits de l'Homme, como el movimiento *Nie-Wieder-Krieg*, no mantuvo relaciones con la UIA, e incluso combatió la defensa de las minorías alemanas en el extranjero como "pangermanismo". Vid. J.S.Conway, "The Twentieth Century Peace Movement in Germany", *Australian Journal of Politics and History*, supplementary edition 1988, 74-87.

26. Como un autor alemán expresaba en 1925, "Die Kongresse und Konferenzen sind damit zur wichtigsten Triebkraft des Völkerrechts geworden und in diesem Sinne als die stärkste und reichhaltigste 'Quelle' des Völkerrechts zu betrachten, ein Umstand, dem die Theorie, sowohl in der deutschen wie außerdeutschen Literatur, noch keineswegs in genügender Weise Rechnung getragen hat" (P.Zorn, *Weltunionen, Haager Friedenskonferenzen und Völkerbund*, Berlin: Dümmlersverlagsbuchhandlung, 1925, p.6). No obstante, la League of Nations Union británica en ocasiones se mostraba crítica respecto al hecho de que en la UIA muchas asociaciones permanecían aferradas a sus intereses nacionales, en vez de actuar con un criterio "internacionalista". Vid. Birn, *League of Nations Union*, cit., 77-78.

27. Vid. V. Oberkersch, *Die Deutschen in Syrien, Slawonien, Kroatien und Bosnien*, cit., p.125.

estos delegados minoritarios en la actividad de la UIA (p.ej., Rudolf Medinger, presidente de la Asociación alemana pro-SdN de Checoslovaquia).

La UIA se estructuraba en cierto modo como una "Sociedad de Naciones paralela": celebraba asambleas generales anuales, y mantenía varias comisiones permanentes para el estudio de los problemas internacionales de actualidad de los que también se ocupaba la Sociedad de Naciones. Así, desde sus comienzos incluirá una comisión permanente para las cuestiones económicas y sociales, otra de educación, otra de cuestiones jurídicas y políticas...pero la cuestión más espinosa y sin duda más negativa será la de las minorías nacionales.

Desde sus primeros pasos, la UIA adoptó resoluciones significativas "invitando" al Secretariado de la SdN a poner en práctica medidas en favor e interés del buen funcionamiento del sistema de protección de minorías. Así, en la Conferencia de diciembre de 1919 en Bruselas, tanto la asociación sueca como la asociación francesa *La Paix pour le Droit* avanzaron propuestas relativas a una ampliación del procedimiento de protección de minorías que permitiese a éstas apelar directamente al Consejo de la Sociedad de Naciones.²⁸ En su V Asamblea, en Ginebra (junio de 1921), la Union acordó pronunciarse a favor de la constitución en el seno de la Sociedad de Naciones de una Comisión Permanente de Minorías, así como otras disposiciones relativas al compromiso de todos los Estados miembros a garantizar el trato equitativo y justo a todas las minorías nacionales de su territorio.²⁹ Estas resoluciones eran generalmente elevadas al Consejo de la SdN en Ginebra, que en su caso las consideraba o no. Dentro de la UIA, de hecho, se libró una batalla en los primeros años 20 por el establecimiento de una *Commission Permanente des Minorités*, apoyada por los delegados británicos y -más moderadamente- T.Ruyssen, pese a la oposición frontal de las delegaciones de los Estados de la Pequeña Entente y Polonia: tal paso se afirmó ya en la reunión del Consejo General de la UIA en octubre del mismo año 1921 en Viena, constituyéndose una Comisión especial encargada de "*s'intéresser d'une façon permanente au sort des minorités de race, de langue et de religion*", e integrada entre otros por Sir W.H.Dickinson, Ruyssen, A.Aulard, Gilbert Murray, el Baron Adelswärd y el pastor A.Keller (en representación del Comité Americano de protección de las minorías religiosas de Europa). Tras las reuniones de

28. *Conférence de Bruxelles sur la Société des Nations, 1-3 Décembre 1919. Texte des Propositions et des Voeux présentés par les Sociétés ayant adhéré à la Conférence*, Bruxelles. Palais des Académies, 1919.

29. Informe de Céspedes, 1-2 (ASN, S.338, n.4).

esta comisión en Bruselas y Munich, en la Asamblea General de la UIA de junio de 1922 en Praga se aprobó por mayoría el informe de la Comisión, con la viva protesta de los delegados checos, rumanos, polacos y yugoslavos, y la abstención calculada de británicos, italianos y rusos. Los principales mentores de la causa minoritaria dentro de la UIA, en todo caso, fueron siempre los alemanes y húngaros, que contaron con el concurso de personalidades activas e influyentes de otras delegaciones -sobre todo de la británica- a título individual. Entre las resoluciones del informe aprobado, se encontraba la recomendación a todos los Estados miembros de la SdN de contraer obligaciones mutuas que asegurarían a sus minorías los mismos derechos garantizados en los Tratados, así como la garantía de que los Estados sometidos a los mismos llevasen a cabo estrictamente su aplicación, e incluso que en los Estados en los que las minorías ocupaban zonas compactas y homogéneas geográficamente, aquéllas deberían gozar de la "plus large autonomie compatible avec l'ordre public général de l'État"; la UIA también insistía en la creación de una Comisión Permanente de Minorías, similar a la de los Mandatos coloniales, dentro de la SdN, así como instará a ésta a tomar medidas para detener las masacres y malos tratos infligidos a las minorías nacionales en Armenia, Turquía, Asia Menor y Siria.³⁰ En su sesión de Budapest (octubre de 1922), el Consejo General de la UIA acordó transformar la Comisión especial en Comisión Permanente de las Minorías, "chargée d'élaborer un Statut des Minorités acceptable à la fois pour les minorités et pour les majorités".³¹ lo que sin duda mostraba que, pese a las polémicas y divisiones dentro de la UIA que provocaban las cuestiones minoritarias, se estaba decidido a abordar el tema de modo mucho más avanzado de como lo hacía la propia Sociedad de Naciones. A ello tampoco podía ser ajeno el hecho de que Gilbert Murray había conseguido en septiembre de 1922 que la Asamblea General de la Sociedad de Naciones aprobase un voto recomendando a todos los Estados miembros que otorgasen a sus minorías un trato semejante al estipulado en los Tratados de Minorías.

La nueva Comisión permanente elaboró a lo largo de 1923 (reuniones de Basilea y Zürich) un proyecto de 14 resoluciones, sobre las que la Asamblea anual de la UIA en

30. *Ivi*, p.5. Vid. los informes en UIA, *Les Minorités Nationales. Rapport de la Commission spéciale sur les minorités de race, de langue & de religion présenté à la conférence plénière de l'Union Internationale des Associations pour la Société des Nations, Prague, 4-8 juin 1922*, Bruxelles: UIA, 1922. En un anexo, redactado por T.Ruyssen (46-79), se pasaba revista a la situación general de las minorías en todos los Estados del Este de Europa y Bélgica, incluyendo también ucranianos y macedonios.

31. Céspedes, *Premier rapport*, *cit.*, p.7.

Viena (junio de 1923) habría de pronunciarse. Pese a la oposición de Rumanía, fueron aprobadas por unanimidad.³² Las propuestas coincidían en lo fundamental con los principios antes avanzados, no sin añadir nuevos matices: establecer claramente la obligación de lealtad al Estado en el que están integradas por parte de las minorías, reforzamiento del papel del Tribunal de Justicia Internacional de La Haya en "toutes les questions d'ordre juridique soulevées devant lui à l'occasion de la protection des minorités", ampliación de la gama de instituciones representativas de una minoría que podían dirigir peticiones al Consejo, insistencia de la necesidad de generalización de los Tratados, así como la intervención de la SdN en problemas concretos sufridos por las minorías nacionales en los Estados del Este de Europa: la cuestión de las reformas agrarias, problemas de censamiento y estadística de las minorías, y cuestiones de negociación bilateral entre Estados por causa de refugiados, etc.³³

La dinámica factual y la evolución de las proposiciones y actividades de la Comisión de Minorías de la UIA no experimentaron grandes cambios, más allá de la progresiva incorporación de nuevos representantes y asociaciones de minorías nacionales. En junio-julio de 1924, la Asamblea general de la UIA, esta vez celebrada en Lyon, discutió las nuevas propuestas de la Comisión Permanente de las Minorías, tras las reuniones de ésta en el intervalo en La Haya y Zürich. En las nuevas propuestas, se contemplaban algunos cambios en el procedimiento efectivo de protección de minorías por parte de la SdN: en concreto, recurso al Tribunal de la Haya en el trámite y consideración de todas las peticiones; envío de representantes de la SdN a las zonas de conflicto étnico para comprobar *sur place* la veracidad de las peticiones, y asimismo medidas concretas en favor de los exiliados y emigrados de Macedonia y Tracia Occidental en Bulgaria, Grecia y Yugoslavia; igualmente, dejaba para discusión interna una serie de quejas presentadas por las asociaciones ucraniana y rusa pro-SdN sobre la situación de los ucranianos en la Galicia oriental, y de proceder a una *enquête* sobre la cuestión del *numerus clausus* para el acceso a

32. Vid. el texto de las proposiciones y el informe de Dickinson en ASN, P.44/1.

33. Vid. UIA, *Les Minorités nationales. Second rapport de la commission spéciale des minorités de race, de langue & de religion, présenté à la conférence plénière de l'Union Internationale des Associations pour la Société des Nations, Vienne, 24-27 Juin 1923, Bruxelles: UIA, 1923*. Es de destacar que en las reuniones preparatorias de la comisión participaron ciertos diplomáticos de talla: p.ej., por Hungría, el conde Apponyi.

univeridades aplicado contra las minorías en Europa Oriental.³⁴

El rol de Dickinson en las actividades de la Comisión Permanente de Minorías de la UIA era ya el protagonista y dominante, como lo demostraba sin más el hecho de que en la IX Asamblea anual de la Union (Varsovia, 5-8 de julio de 1925) se sometiese a examen el informe sobre cuestiones minoritarias elaborado precisamente por el ex-parlamentario británico. Dickinson no era un jurista experimentado, pero sí un eficaz organizador, así como un estudioso de los problemas nacionalitarios del Imperio austro-húngaro, cuyas experiencias creía eran aplicables al conjunto europeo a través de la Sociedad de Naciones: de hecho, cada una de las resoluciones que la UIA llegaba a aprobar sólo llegaba a su fin tras "much labour, research and negotiation".³⁵ En la IX Asamblea general de la UIA, se discutieron, examinaron y aprobaron con modificaciones los principales puntos de las propuestas de Dickinson, que estudiaban principalmente el nuevo problema del *indigénat* (*Heimatsrecht*) y de la *Staatslosigkeit* que en ciertos casos se producía en el caso de transferencias de grupos étnicos de un Estado a otro (los húngaros de Eslovaquia, p.ej.), por falta de censos anteriores a 1914, así como otros objetivos más ambiciosos: conseguir la codificación del Derecho de Minorías, para lo que lanzaba un *appel* a todas las asociaciones de Derecho Internacional para elaborar un "Statut Général des Droits et des Devoirs des Minorités, sur la base des Traités de Minorités existants, interprétés dans l'esprit le plus libéral";³⁶ otros puntos se referían a la necesidad de una mayor publicidad en el procedimiento seguido por la SdN en materia de protección de minorías.

La aspereza de los debates y los frecuentes enfrentamientos verbales -y políticos- que se sucedían tanto en las Asambleas generales de la UIA como en las de la comisión de minorías obligaron a la UIA a proceder a una reglamentación del tratamiento de las cuestiones minoritarias dentro de la organización³⁷. A tal efecto, para la asamblea anual de 1926, celebrada en Aberystwyth, se confrontaron varios proyectos de "réglement en matière des minorités" elaborados por las

34. UIA. *Les Minorités Nationales. Troisième rapport de la commission spéciale des minorités de race, de langue & de religion, présenté à la conférence plénière de l'Union Internationale des Associations pour la Société des Nations, Lyon, 29 juin-2 juillet 1924*, Bruxelles: UIA, 1924.

35. W.O'Sullivan Mollowny, *Nationality and the Peace Treaties*, cit., p.241.

36. Informe de Céspedes, cit., p.17.

37. Un ejemplo fue la disputa y polémicas que tuvieron lugar entre las asociaciones danesa y alemana pro-SdN alrededor de la cuestión de Schleswig-Holstein en 1923-24. Vid. un resumen en *Danske Fredsforening, Aide-mémoire. À l'Union Internationale des Associations pour la Société des Nations, Commission des Minorités*, s.l., juin 1925.

asociaciones pro-Sdn húngara, alemana y rumana, y el de Sir Walter Napier y el de la comisión mixta formada por los profesores Rauchberg, Brabec y Kunz. Finalmente, la UIA aprobó este último reglamento, que preveía una mayor moderación de los debates y la búsqueda de un mayor diálogo entre mayorías y minorías³⁸. En cuestiones de procedimiento, la UIA instaba igualmente a la Sociedad de Naciones a avanzar en el camino de la mayor publicidad del mismo, y a tomar medidas prácticas para la resolución del problema de los *Staatenlose* en Europa Oriental, mediante la formación de una Corte o Tribunal de acuerdo con los Estados sucesores que resolviese sobre los casos de atribución de nacionalidad, también aprobado por la Asamblea Anual de Berlín (1927). Sin embargo, y a pesar de lo avanzado y bien pensado de sus propuestas, la UIA no consiguió esta vez que sus sugerencias fuesen siquiera incluidas en el orden del día de las reuniones del Consejo de la Sociedad de Naciones.³⁹ Esa falta de repercusión fue sin duda debida al descenso del papel protagonista de Lord Cecil o del mismo Murray en la política de la SdN, y a la reticente actitud de los Gobiernos miembros del Consejo, que no se mostraban dispuestos a apoyar proposiciones que excedían los límites de los Tratados de Minorías y provocaban innecesarios problemas con los Estados sucesores. Tampoco Alemania había comenzado su actividad pro-minorías de modo decidido en el interior de la SdN. La parálisis de las actividades pro-minoritarias de la UIA, en consonancia con el resto de organizaciones internacionales -excepto, claro está, el CNE-, se debería, según Céspedes, a que

"...une étude attentive des conditions auxquelles est subordonnée la protection des minorités, telle qu'elle est assurée par la Société des Nations, a fait perdre du terrain, dans les dites organisations, à la politique réformatrice et révolutionnaire à outrance qu'avaient réussi à y faire prédominer certains groupes guidés, soit par un idéalisme un peu exalté, soit par une prévention systématique dirigée, suivant les cas, contre les traités de paix, contre des États déterminés ou contre la Société des Nations"⁴⁰

De todos modos, tal inactividad también era el resultado de la cierta "competencia" que la aparición del Congreso de Nacionalidades Europeas planteaba a la

38. *Ibid.* 18-20.

39. O'Sullivan Molowny, *Nationality*, cit., 242-243.

40. Céspedes, *Troisième Rapport...*, 24.8.1927 (ASN, S.338, n.41).

actividad pro-minorías nacionales de otras organizaciones⁴¹. De todos modos, la Comisión de Minorías continuará siendo la más activa entre las comisiones permanentes de la UIA, sumándose a sus actividades de manera entusiasta desde 1927 la holandesa Bakker van der Bosse, en lo sucesivo otro de los "campeones" de la causa minoritaria dentro del movimiento pro-SdN, y el suizo Ernest Bovet. También tomarán parte activa en la discusión de la causa de las minorías antiguos promotores de la SdN como el americano T. Marburg, Aulard, Villari, Adeslward, y activos líderes de minorías nacionales como Geza de Szüllö o Medinger, el ucraniano Andrievsky... En la sesión de la Comisión en febrero de 1927 en Bruselas, las asociaciones británica y suiza promovieron la edición de un boletín consagrado por entero a la cuestión minoritaria, pero sin embargo se constató el fracaso en la práctica que supusieron las rondas de negociaciones directas establecidas, bajo auspicios de la UIA, entre las asociaciones rumana y yugoslava, de una parte, y las búlgaras y húngaras, en orden a establecer comisiones mixtas para reglar las cuestiones relativas a la situación de las minorías respectivas. El fracaso, según reconocía la propia UIA, era motivado por la renuencia de rumanos y yugoslavos a permitir que los "campeones de las minorías" británicos o suizos se inmiscuyeran en su asuntos internos, y al hecho de no existir ni en Rumanía ni en Yugoslavia asociaciones minoritarias pro-SdN. Además, el gobierno búlgaro se abstuvo de dar pasos en esa dirección ante el Gobierno de Bucarest, como era el propósito de la UIA.⁴² De igual modo se mostraron poco operantes en el campo de la política práctica las intervenciones e informes de la UIA referentes a Tirol del Sur. No obstante, la idea de editar un boletín de minorías, con el ánimo de convertirlo en una tribuna para la exposición de los problemas y puntos de vista de mayorías y minorías, siguió adelante, aprobándose en la Asamblea de la UIA de Berlín (mayo-junio 1927): de su redacción, se encargarían Dickinson, Bovet y Ruyssen.⁴³ La toma de posición de Bakker van der Bosse y Sir Walter Napier a favor de la minoría germanófona del Tirol meridional y sus ataques a la política de minorías italiana, sin embargo, que además suscitaban la solidaridad de los eslavos respecto a los eslovenos de la Goritzia, caldeó de nuevo el ambiente: estaba claro que la política

41. Vid. el informe de Medinger a la UIA sobre el CNE, *Der Kongress der europäischen Minderheiten in Genf vom Oktober 1925*, s.f. [ASN, P.45/1]. El informe empezaba con la encarecida recomendación a la UIA de colaborar con el CNE.

42. Céspedes, *Troisième rapport*, cit., p.3.

43. *Ibid.*, p.7.

de minorías del Gobierno italiano no podía ser atacada en el seno mismo de la Sociedad de Naciones; pero sí en sus aledaños.⁴⁴ Ahora bien, a través de esos "aledaños" se buscaba influir tanto en los Estados miembros -mediante la presión de sus respectivas asociaciones pro-SdN- como en el mismo Consejo y Asamblea de la Sociedad de Naciones: como rezaba la resolución adoptada en la Asamblea plenaria de la UIA de 1927, precisamente:

"...Le Bureau de l'Union est invité à faire les démarches nécessaires pour que les résolutions de la XI^e Assemblée de l'Union soient présentées au Président de la VIII^e Assemblée de la S.D.N. et insérées dans le Journal de l'Assemblée, durant la première semaine de la session.

II. Indépendamment de la communication à l'Assemblée de la Société des Nations et, autant que possible, avant cette Assemblée, les Associations sont invitées à intervenir auprès des Gouvernements de leurs pays, afin que ceux-ci donnent à leurs délégués à l'Assemblée ou au Conseil des instructions conformes aux vœux formulés par l'Assemblée des Associations pour la S.D.N."⁴⁵

La evolución doctrinal de la UIA durante el resto de su historia y hasta la II Guerra Mundial no presenta grandes novedades, sino que de un modo mimético irá asimilando las propuestas en materia de minorías del Congreso de Nacionalidades Europeas -ya que además buena parte de los participantes en la Comisión de Minorías de la UIA eran a su vez asiduos colaboradores del CNE⁴⁶. De todos modos, ambos se complementarán: la UIA será el intermediario de los líderes minoritarios ante las instancias oficiales de los diversos países, especialmente británicas, mientras a su vez el CNE, como expresión de la "voz de las minorías", justificará y dará base a la UIA para mantener un alto grado de compromiso con las reivindicaciones nacionalitarias hasta entrados los años 30. A su vez, la UIA será, al igual que el CNE, una pantalla de intriga protodiplomática por parte de los gobiernos y de las propias minorías. El Gobierno alemán, sin ir más lejos, sostenía financieramente a la Deutsche Liga für Völkerbund, y sus agentes diplomáticos seguían de cerca sus

44. Ivi. 10-11.

45. Ivi. p.12.

46. P.ej., en la XII Asamblea de la UIA de La Haya (julio de 1928), participaron Carl Georg Bruns y Junghann en la delegación alemana, asociaciones judías pro-SdN de varios países, Estelrich y Tusquets por la Asociación catalana pro-SdN, Dickinson y Napier por la británica, las asociaciones pro-SdN alemana y eslovena de Italia, con Vilfan a la cabeza; Schiemann por Letonia, Bovet por Suiza, Margulies por los judíos de Checoslovaquia, Geza von Szüllö y Flachbarth por los húngaros de Checoslovaquia, Morocutti por la asociación alemana de Checoslovaquia...Vid. *International Federation of League of Nations Societies, XIIIth Plenary Congress, The Hague, 2nd-7th July 1928. Proceedings and Resolutions*, Brussels: General Secretariat, 1928.

actividades, especialmente orientadas a palpar la actitud hacia Alemania en los ambientes internacionales y a ganarse el apoyo de la opinión pública de terceros países, sobretodo de la inglesa.⁴⁷

Interesante es resaltar que la UIA comenzó a publicar su boletín de información específico sobre la cuestión de las minorías nacionales, *Les Minorités Nationales*, en enero/febrero de 1928, con el objetivo, según Ruyssen, de dirigirse a la opinión pública mundial informándole con imparcialidad de las "souffrances des minorités" y recogiendo los puntos de vista tanto de mayorías como de minorías étnicas - transformando así el órgano en una suerte de tribuna de debate, y de establecer la "situation juridique actuelle" del "Droit des Minorités", así como prestar atención a los debates teóricos contemporáneos sobre las cuestiones de nacionalidades para "montrer le rapport qu'il y a entre l'évolution de la notion 'nationalité' et les souffrances des minorités".⁴⁸ Bovet, especialmente (presidente de la Asociación Suiza pro-SdN) desarrollará en ese boletín sus proposiciones sobre la necesaria solución del problema nacionalitario, que él fundaba, de modo -como veremos- semejante a los teóricos del CNE, en una "conception entièrement nouvelle des fonctions de l'État et de la nation, et des rapports qui doivent exister entre eux", que se plasmaría a su vez en la fórmula de la autonomía cultural.⁴⁹

Durante el año 1929, la UIA intervendrá activamente ante la Sociedad de Naciones y, a través de Dickinson y la League of Nations Union, ante el Gobierno británico, a fin de que las proposiciones de Stresemann y en general las del conjunto del *Nationalitätenbewegung* fuesen aprobadas, en parte o en su totalidad. La actividad de la UIA fue incluso acusada en el Reino Unido de "pro-germánica" y revisionista, por su apoyo no velado a la iniciativa del canciller alemán, a lo que Dickinson replicaba desde *The Times* que era normal que las minorías en situación desesperada apelasen a los Gobiernos de los Estados afines étnicamente.⁵⁰ Los resultados mediocres y muy inferiores a lo esperado de la reunión del Consejo de la SdN en

47. Vid. p.ej. los informes de Junghann al Auswärtiges Amt sobre su viaje a Inglaterra en abril de 1925 y su proyecto de cooperación entre la Deutsche Liga für Völkerbund y la League of Nations Union, en PAAA, R.60437.

48. T.Ruyssen, "Notre Bulletin des Minorités", *[L]es [M]inorités [N]ationales*, n.1 (Janvier-Février 1928), 5-7.

49. E.Bovet, "Les minorités, un problème insoluble?", *LMN*, n.6, Octobre/Décembre 1928.

50. La carta es reproducida en W.H.Dickinson, "Les Traités de Minorités", *LMN*, n.1-2 (III), 1929.

Madrid provocaron la desilusión de los paladines de las minorías dentro de la UIA, que estaban especialmente interesados en obtener una generalización de los Tratados a todos los Estados miembros de la SdN.⁵¹ Esa "desilusión" pesará en lo sucesivo en las actividades de la Comisión Permanente de Minorías de la UIA, que en los años siguientes no hará sino repetir cíclicamente las mismas propuestas prácticas a la Sociedad de Naciones -generalización de los Tratados, formación de una Comisión Permanente de las Minorías y de una Comisión de Expertos. Por el contrario, las reuniones de la Unión se convertirán cada vez más acusadamente en campos de discusión entre las diversas delegaciones -húngaras y rumanas sobre Transilvania, búlgaras y rumanas sobre la Dobrudja, yugoslavas y búlgaras sobre Macedonia, etc.⁵² Así, en el transcurso de la XIV Asamblea anual de la UIA en Ginebra (junio de 1930), el debate se limitó, a petición de varias asociaciones nacionales, a discutir los "excesos" del boletín de minorías *Les Minorités Nationales* y a formular un *appel* a los Gobiernos europeos y a la Sociedad de Naciones para que considerase la necesidad de reformar el procedimiento de protección y generalizase los Tratados.⁵³ Incluso, a partir de 1930 comenzarán a aquejar problemas financieros a la Comisión, que sólo a duras penas y a costa de un déficit podrá seguir publicando *Les Minorités Nationales*, en parte por falta de suscriptores, incluso entre los medios favorables a las minorías nacionales.⁵⁴ No es de extrañar, pues, que a pesar del cierto renombre de sus participantes, y hasta del compromiso más destacado que Bakker van Bosse tomará en la defensa de las minorías durante los años 30, las discusiones de la Comisión Permanente de Minorías irán perdiendo contenido y capacidad de innovación: así,

51. E. Bovet, "La question est posée", LMN, n.3-4 (III), 1929. La "Commission spéciale" instituida por la Asociación Suiza pro-SdN para el estudio del problema de las minorías de acuerdo con el modelo de organización del Estado plurinacional ofrecido por Suiza -y de la que formaba parte también Studer, por la Unión Interparlamentaria- también expresaba su desacuerdo con los resultados de 1929. La reunión de la Comisión de Minorías de la UIA en Madrid estuvo caracterizada por las discrepancias entre los delegados de los Estados de la Pequeña Entente, la posición relativamente remisa de los británicos (salvo Dickinson), y la postura abiertamente pro-minorías de Bakker van den Bosse o de los delegados alemanes, además de los minoritarios. Vid. el informe de la embajada alemana en Madrid, *Tagung des Weltverbandes der Völkerbundsgesellschaften in Madrid, 25.5.1929* [PAAA, R.96403].

52. Otro vívido testimonio de esas rivalidades fútiles lo ofrece también Junghann, *Nachklänge zur Minderheitendebatte in Brussel* [BK-NJ].

53. *Union Internationale des Associations pour la Société des Nations. XIVe Assemblée Plénière 1930. Genève, 5-9 juin 1930*, Bruxelles: Bureaux de l'Union, 1930, 28-32 y 96-98. Pese a que los debates no ofrecieron gran novedad, participaron en la Asamblea numerosos representantes de minorías nacionales, como Kacmareck, Junghann o el líder de la Deutscher Schutzbund, von Loesch (por la delegación alemana), Ammende (delegación estoniana), Geza von Szüllö (húngaros de checoslovaquia), además de Leo Motzkin por Palestina y de una asociación ucraniana.

54. "Cri d'Alarme", LMN, n.3 (IV), 1932.

durante la XVI Asamblea anual de la UIA, se discutirá sobre detalles relativos al consabido voto de intención de que la Sociedad de Naciones acometiese una reforma del procedimiento y se dejase aconsejar por expertos en materia de minorías, encontrándose incluso con la oposición de la delegación polaca...⁵⁵

El ascenso al poder del partido nazi en Alemania en 1933 no dejó de tener una influencia sobre la actividad de la UIA, en cuanto sus vínculos con la Deutsche Liga für Völkerbund, y en el terreno de las minorías en particular con los círculos de influencia germánica, eran notorios. En la Asamblea anual de 1933, y pese a los esfuerzos de la asociación alemana para contrarrestar los ataques del resto de los países, la política de persecución de los judíos por parte del III Reich comenzó a ser duramente criticada, avivada la discusión por los representantes de las asociaciones hebreas.⁵⁶ Ya Bovet, en marzo de ese año, juzgaba que el antisemitismo del régimen nazi le incapacitaba para figurar en Ginebra como "avocat des minorités".⁵⁷ De todos modos, la delegación alemana continuó asistiendo a las reuniones y asambleas de la UIA, aunque cambiaron varios de sus protagonistas (entre ellos, Junghann), y el tema del antisemitismo nazi pareció no reflejarse en lo sucesivo en las discusiones de la Comisión de Minorías, en parte por el hábil juego de conceptos que líderes de las minorías alemanas cercanos al III Reich, como Hasselblatt, habían creado con el término de la "nationale Dissimilation" (presentando de este modo que los judíos alemanes no eran una minoría nacional strictu sensu, y que por lo tanto los principios del derecho minoritario no eran aplicables a su situación)⁵⁸. Así, las discusiones y proyectos de la Comisión de Minorías, aún en 1934, siguieron girando en torno a las consabidas cuestiones de procedimiento y la necesidad de generalización de los Tratados...⁵⁹

55. *Union Internationale des Associations pour la Société des Nations. XVI^{me} Assemblée plénière 1932. Paris, 3-9 juillet 1932*, Bruxelles: Secrétariat Général, 1932, 55-58.

56. *Bericht über die Behandlung der Frage der gegen jüdische Bevölkerungskreise in Deutschland getroffenen Regierungsmaßnahmen im Jahreskongresse des Weltverbandes der Völkerbundligen in Montreux (30 Mai bis 10 Juni 1933)* [PAAA, R.96419].

57. E. Bovet, "La persécution des Juifs en Allemagne", LMN, n.1 (VI), 1933.

58. Como muestra, vid. E. Bovet, "L'Allemagne et la cause des Minorités", LMN, n.4 (VI), 1933, 49-58. De todos modos, el suizo se mostraba finalmente partidario de una intervención enérgica de la SdN en favor de los judíos, sometidos en principio a una *Ausgliederung* forzosa...

59. *International Federation of League of Nations Societies. XVIIIth Plenary Congress, Folkestone, 19th-24th May 1934. Proceedings and Resolutions*, Geneva: General Secretariat, 1934, 52-54. El informe elaborado por el holandés Van Overbeke (*rapporteur* de la sesión) se limitó a las líneas marcadas por sus predecesores.

De este modo, la historia de la actividad pro-minorías de la UIA irá entrando en un largo y paulatino declive, en buena parte paralelo al del resto de las asociaciones internacionales y de la misma Sociedad de Naciones. T.Ruyssen, en su informe sobre "L'État actuel du problème des minorités" para la Asamblea anual de la UIA de 1935, resumía la insatisfacción general con el sistema en que, por un lado, algunos Gobiernos "n'ont apporté à l'application des traités de minorités ni bonne volonté ni générosité", y por otro lado que "le droit des minorités de faire appel à une instance internationale a été parfois exploité, soit du dedans, soit même du dehors, comme un moyen d'agitation nationale et internationale, sous l'influence de visées revisionnistes ou irrédentistes". Pese a todo, seguía considerando como panacea la internacionalización de los tratados de minorías, ampliando la proposición Murray de 1922: dado que esta proposición sabido era que no sería puesta en práctica por la Sociedad de Naciones, sugerirá otras soluciones parciales: la adopción voluntaria por parte de los Gobiernos de medidas favorables a sus minorías (poniendo el caso de la Constitución española de 1931, o las disposiciones de protección de la cultura alemana en Eupen-Malmedy puestas en vigor por Bélgica), o la vía complementaria de la generalización de los Derechos del Hombre. De todos modos, Ruyssen seguirá fijado sobre las soluciones finales de conseguir la formación de una Commission "chargée d'étudier dans son ensemble l'état actuel du problème minoritaire, sous tous ses aspects de fait et de droit", y a la vez la creación de una Comisión Permanente de Minorías en el seno de la SdN.⁶⁰ Dickinson, para la misma asamblea, elaboró un proyecto de reforma del procedimiento que en líneas generales remarcaba los mismos aspectos de hace diez años.⁶¹ La confusión, o mejor dicho la idealista presunción de que las reformas jurídicas podían ser tan o más activas que las políticas, marcó y de hecho impidió que la UIA pudiese dar pasos más allá de la mera formulación de alternativas y de su movilización de personalidades y de la opinión pública para presionar a los Gobiernos y la SdN. Así, cuando Bakker van der Bosse intentará llevar a cabo alguna medida más efectiva para atender a la petición desesperada de ayuda de la minoría de Tirol del Sur, probará primero a apelar al Ministerio de Exteriores holandés, y ante la impotencia de éste, se dirigió a Dickinson rogándole interviniese ante el Gobierno británico: si no había una solución internacional, afirmaba, los

60. T.Ruyssen, *L'État actuel du problème minoritaire*, Genève, mars 1935 [ASN, P.46/12].

61. Lord Dickinson of Painswick, *Généralisation des traités de minorités*, Mars 1935 [ASN, P.46/12].

surtiroleses -según le comunicó Reut-Nicolussi, líder de Bolzano- se entregarían en las manos de su única opción, Hitler:

" Personally, I am doubtful if we can do any good, the L.of N. is in such a desperately weak position that any organisation which has pledged itself to the same aims and ends, suffers inevitably from the same loss of prestige, and even sympathy. Apart from that, I think the whole problem of minorities has entered upon such a different fase, that we are ought [sic] to reconsider it from the bottom up".⁶²

Esto ya marcaba el comienzo de una consideración de la realidad por parte del movimiento pro-Sociedad de Naciones. Todavía habrá tiempo para la esperanza en 1936-37, cuando la League of Nations Union mantenga contactos estrechos con el Congreso de Nacionalidades Europeas tendentes a la formación conjunta del tantas veces descado Comité de Expertos intermediario de las cuestiones de minorías ante la SdN. Pero ya entonces la problemática de las nacionalidades, como veremos, estaba dominada por otro tipo de consideraciones estratégicas, sirviendo los bien intencionados "monjes cívicos" de peones de las diplomacias en tiempo de crisis, y sobre todo de la alemana. En pleno calor de la cuestión de los Sudeten, así, en la sesión celebrada por la Comisión Permanente de Minorías Nacionales en Londres en febrero de 1938, la asociación checoslovaca pro-SdN rechazaba de plano una proposición de la asociación alemana de Checoslovaquia demandando la aprobación del consabido "paquete" de proposiciones de reforma del procedimiento y de generalización de los derechos de minorías, argumentando que "Il semble superflu, dans l'état existant des choses, de faire des propositions de caractère si peu réel".⁶³ No obstante, la presencia de varios líderes minoritarios hizo que la Comisión finalmente resolviese adoptar la proposición de los alemanes de los Sudeten, en aquel momento ya más una cantinela canónica que otra cosa...

Por qué parlamentarios e intelectuales británicos o franceses de prestigio, como Dickinson o Ruyssen, se comprometían con la causa de las minorías nacionales con el mismo afán o más que el que movía a un líder de una minoría húngara o alemana?. La respuesta no es tan simple, por cuanto además, y contrariamente a lo que ocurría

62. Carta de Bakker van der Bosse a Dickinson, Scheveningen, 3.10.7 (1934) [Dickinson Papers/ C.403].

63. *Deuxième Commission Permanente. Minorités Nationales. Procès-verbal de la Session de Londres, 15 février 1938* [ASN, P.46/18].

durante la Guerra Mundial, no siempre estaremos ante historiadores y expertos en Europa Central -Seton-Watson, Macartney, Steed, Salvemini-, sino que un Lord Dickinson, p.ej., parece haberse convertido a la defensa de la causa de las minorías nacionales sólo después de 1916/17: en sus escritos, la defensa de los derechos de las nacionalidades no aparece hasta sus *Proposals for the Avoidance of War* de junio de 1916, en las que se referirá a la necesidad de que un Consejo de Conciliación Internacional resuelva tras la Guerra las cuestiones que "arise out of the general economic and political rivalry of States, or, it may be, from the discontent of nationalities within a State, where such discontent commands the sympathy of a kindred people".⁶⁴ La motivación que lo llevó a la defensa de las reivindicaciones de las minorías nacionales estaba en primer lugar motivada por su compromiso liberal-humanista, teñido de religiosidad⁶⁵; su convecimiento profundo -al igual que en el caso de Lord Cecil, p.ej.- de que los conflictos nacionales en el Centro y Este de Europa podían ser la mecha que encendiese un nuevo conflicto bélico; y su defensa idealista de la Sociedad de Naciones como garante de los derechos del hombre. En febrero de 1918, Dickinson se referirá específicamente a la necesidad de que la SdN fuese

"especially careful not to submerge the small nationalities. They are the salt of the earth. Let us restore as free nations the Poles, the Ukrainians, the Slavs, the Finns. Let us be careful lest we ourselves forget that the British Empire is a Commonwealth of free nations and only subsists because it is so [...]. Great Empires destroy liberty, individualism, and culture. Let us therefore cultivate the small nations and for this we must secure the small nations against oppression or attack".⁶⁶

Pero Dickinson se refería especialmente a las pequeñas naciones que a aquellas alturas ya habían prácticamente alcanzado la independencia por sí mismas, identificando autodeterminación con *self-government* y presentando un "real democratic system of international government" como la garantía adecuada para la libertad de las

64. *Proposals for the Avoidance of War*, junio de 1916 [Dickinson papers/ C.402].

65. En este aspecto, participaba Dickinson de una cierta corriente de opinión dentro del movimiento pro-SdN británico: vid. K.Caffer-Johnson, *Christian values and the settlement of the minorities problem. A Christian pacifist comment*, London: The Friends of Peace Committee, 1945.

66. *A League of Nations. Address to the Huddersfield Liberal Association by the Right Hon. Sir W.H. Dickinson M.P., February 1918* [Dickinson Papers/C.402].

pequeñas naciones.⁶⁷ La preocupación mayor de Dickinson al finalizar la Guerra Mundial era cómo conjugar precisamente la formación de nuevos Estados en Europa, con el consiguiente resurgir del nacionalismo que eso implicaba, y su subordinación a una organización internacional: la solución sería llevar a cabo un "careful study of the varying phases of nationality all over the globe", especialmente en el área balcánica: "the liberation of subjected nationalities all over the world is only possible if it is made part of a system of international rule whereby mankind may be protected against sporadic outbreaks of war".⁶⁸

Así, cuando Dickinson y la League of Nations Union se refieran al problema de las minorías nacionales europeas, no alegarán tanto su derecho a la autodeterminación nacional como la necesidad de contentar a las minorías "de raza, lengua y religión" insatisfechas con el cumplimiento y aplicación de sus derechos, y que en sí, por su tenacidad en "cling to their national rights and historical associations", constituyen un potencial peligro para la paz del continente. "It may be that there is no single minority strong enough to originate war; but there can be no doubt that, if war were to break out, the existence of discontented sections of the population would become a source of grave difficulty, and possibly of disruption, in several European countries".⁶⁹

Dickinson guardaba una negativa actitud respecto a toda forma de nacionalismo, causa, según él, de intolerancia y agresividad hacia otros pueblos: para evitar una repetición de las circunstancias que condujeron a la I Guerra Mundial, la mejor solución era conseguir una mejora del sistema de protección de minorías establecido por la Sociedad de Naciones, así como otorgar un mayor papel en su supervisión a "men of international reputation" y a las consideraciones puramente jurídicas.⁷⁰ Pero el apoyo de la Comunidad internacional era decisivo para que un sistema eficaz pudiese

67. *Liberalism and a League of Nations*, speech at the London Liberal Federation, June 11th.1918 [Dickinson Papers/C.402].

68. *Introduction*, by the Rt.Hon.Sir Willoughby Dickinson, K.B.E., D.L., M.P., s.f. (1918). [Dickinson papers/C.404].

69. Rt.Hon.Sir Willoughby Dickinson, *Minorities*, London: League of Nations Union, 1928, p.4. Una opinión semejante expresaba, p.ej., N.Titulesco en 1929, "Pour l'opinion publique, anxieuse de paix et de justice, le mot *minorité*, depuis longtemps, est devenu le synonyme du mot *complication*. Il est même devenu pour elle une source de suggestions assez ténébreuses" (N.Titulesco, *La Société des Nations et les Minorités. Communication faite à l'Académie Diplomatique de Paris le 15 Mars 1929*, London: Hatchard, s.f. [1929], p.2).

70. Dickinson, *Minorities*, cit., p.15.

funcionar adecuadamente: como recordaba de nuevo Dickinson en 1929, al calor de los debates organizados por la League of Nations Union en ese año,

"...that the minorities need someone to intervene on their behalf is patent to everyone. Experience has shown that it is impossible to rely upon the Governments concerned to assure to the minorities in their States the full need of tolerance to which they are entitled. Even where the authorities are sympathetic to the minorities and promote measures for their benefit, unsympathetic administrators withhold the privileges due to them. In almost every instance public opinion is hostile to the minorities and inclined to construe their protests as signs of irredentism or disloyalty to the State"⁷¹

No sólo eso, sino que de la solución del problema minoritario dependería todo el funcionamiento, de manera indirecta, de la Sociedad de Naciones: "failure in one of its tasks will be a presage of failure in others; and if the League fails, world-peace is unattainable".⁷² El problema de las nacionalidades, reconocía Dickinson, era común a la mayoría de los Estados de Europa, incluidos los de Europa Occidental, y si los Tratados solamente se limitaban a una parte de ellos, era debido a una coyuntura histórica: el objetivo final de un sistema eficaz y garantizado de protección de los derechos de las minorías nacionales no sería otro que el de conseguir que, con un tratamiento igualitario ante la ley y el respeto de su cultura, "the minorities would soon become peaceful and loyal citizens of a stable political system".⁷³ Realmente, Dickinson exponía en sus panfletos para el público de la League of Nations Union una menor moderación en sus propuestas que la mostrada en las asambleas de la UIA: así, basará su reforma del procedimiento vigente para la protección de minorías dentro de la SdN en cuatro puntos: inserción de los principios de protección de minorías en el Pacto fundador de la SdN; aplicación en todos los Estados del voto de la Asamblea de la SdN en septiembre/1922 (proposición Murray); revisión de la efectividad mostrada por el procedimiento por parte del Consejo, y creación de una Comisión Permanente de Minorías. Propuestas que no andaban lejos de las del CNE, e incluso de las que la UIA adoptó en 1928 como recomendaciones.⁷⁴ La

71. *Minorities. The story of racial, religious and linguistic minorities in Europe and their protection by the League of Nations, with a foreword by the Rt.Hon.Sir Willoughby Dickinson, K.B.E.*, London: League of Nations Union, 1929, p.5.

72. *Ivi*, p.6.

73. *Ivi*, p.13.

74. *Ivi*, p.40.

defensa de la causa de las nacionalidades en Europa Central y Oriental no implicaba el reconocimiento de los mismos principios en Europa Occidental y en el Imperio Británico: muy por el contrario, como recordaba el galés F.Llewellyn Jones ante la Grotius Society en 1926, el Imperio Británico habría resuelto el problema de sus propias minorías lingüísticas de modo "ejemplar".⁷⁵

De todos modos, la causa pro-minorías no ocupaba gran lugar en las actividades públicas, dentro de Gran Bretaña, de la League of Nations Union, en parte porque probablemente a la gran mayoría de los ciudadanos les resultaban un tanto alejadas. Aparte de algunos llamamientos a la extensión de los Tratados de Minorías a Turquía en los primeros años 20,⁷⁶ el órgano oficial de la LNU, *Headway*, no se hizo apenas eco de los debates minoritarios en el seno de la UIA, ni de los propios memorándums y peticiones que su Comité de Foreign Affairs dirigía al Gobierno británico en ciertas ocasiones. Ciertamente es que algunos folletos de difusión de la "League of Nations idea" se refirieron expresamente, con autoría de Dickinson, a la cuestión de las minorías nacionales dentro de la Sociedad de Naciones, pero poco más, quizás en parte porque a Gran Bretaña no le iba, supuestamente, nada en el tema, o porque se temía sacudir un tema que podía ser "peligroso" a nivel de debate interno por sus posibles implicaciones para el Imperio Colonial británico...

Las relaciones de las organizaciones internacionales con la Sociedad de Naciones guardaban un carácter de formalidad y cordialidad oficial, pero también en muchos casos de indiferencia calculada por parte de la segunda. Realmente, los contactos personales y la "política de corredor" primaban sobre las relaciones organizativas y a nivel institucional⁷⁷. Ya desde los comienzos del sistema de protección de minorías, destacados personajes del movimiento pro-SdN habían actuado de

75. F. Llewellyn Jones, "National Minorities in the British Empire", *Transactions of the Grotius Society*, 12 (1926), 99-123. Jones se refería a los casos de Gales, Canadá francófono, Sudáfrica y el Estado Libre de Irlanda.

76. Vid. p.ej. *Headway*, vol.II, n.7 (april-may 1920), y "Near Eastern Minorities", *Headway*, vol.V: 2 (February 1923).

77. Es expresivo el testimonio dejado por Otto Junghann en su informe sobre la UIA de 1929: "Ähnlich wie im Völkerbund selbst liegt auch hier in der regelmässigen persönlichen Fühlungnahme und Zusammenarbeit der Delegierten der beteiligten Organisationen, grossenteils prominenter Persönlichkeiten, eine wesentliche Bedeutung der Verbandstätigkeit. Durch die wechselseitigen Beziehungen der Verbandsmitglieder zu politischen Kreisen des In- und Auslandes, sowie zu den einzelnen Regierungen wird eine Tülle von Anregungen in die Welt hinausgetragen, mancher Stein ins Rollen gebracht, in zahlreiches Fragen die Aufmerksamkeit amtlicher Kreise erregt" (*Der Weltverband der Völkerbundgesellschaften*, BK-NJ).

intermediarios en la presentación de algunas peticiones, como la Union of Democratic Control,⁷⁸ el mismo Dickinson, o T.Ruyssen.⁷⁹ Pero era sobre todo el *Comité des Délégations Juives* el que, continuando la tónica del periodo de la formación de los Tratados de Minorías, actuaría como intermediario más eficaz y respetado en Ginebra. Desde 1921, el Comité contaba con un representante autorizado ante el Secretariado de la SdN,⁸⁰ y en repetidas ocasiones presentará protestas o canalizará la presión de la opinión pública en defensa de ciertas minorías, y no solamente de las hebreas. Así, en 1920 protestó contra las matanzas de judíos perpetradas en Ucrania, contando para su campaña con firmas como Aulard, Albert Thomas, la Ligue des Droits de l'Homme o Seignobos. En 1924, se hará eco de modo más general de las resoluciones de la World Alliance for the Promotion of International Friendship Through the Churches (WAPIFC) en su asamblea de Oxford, relativas a la derogación del "numerus clausus" operante contra las minorías nacionales en Estados del Este.⁸¹

La UIA como institución mantenía igualmente una fluida relación con el Secretariado de la SdN, aunque también dentro de ciertos límites, especialmente cuando emprendía la defensa de minorías nacionales no cubiertas por los Tratados, como las minorías eslavas en Italia o las armenias.⁸² Pero que la UIA actuase de intermediario para la tramitación de peticiones de minorías en concreto se presentaba como peligroso para la propia estabilidad interna de la organización, en cuanto podían suscitarse divisiones entre las diferentes asociaciones nacionales.⁸³ En general, Ruyssen mantenía a la SdN al corriente de las discusiones y proposiciones de la comisión de minorías de la UIA, y hacía llegar a Ginebra todos los materiales

78. 1920. 20/4/410. (IB). Telegrama del Comité Ejecutivo de la UDC relativo a la protección de minorías [ASN/ microfilms].

79. 1920, Council Doc.1 (1920, IB). London. 30.10.1918. Letter from M.Dickinson, World Alliance for Promoting International Friendship through the Churches, containing recommendations regarding the protection of religious minorities; Id. de 6.5.1921 (C.57.M.28.1921 IB). ASN, microfilms.

80. Carta de Motzkin a Drummond, Paris, 26.1.1921 [ASN/41/1654/9829]. El representante era Zevi Aberson.

81. Comunicado del Comité des Délégations Juives a Drummond, 9.5.1924 [ASN. 41/1654/9829].

82. Carta de Ruyssen, Genève, 24.9.1927, adjuntando memorándum preparado por la asociación yugoslava pro-SdN sobre la situación de las minorías eslavas en Italia; vid. también carta de Ruyssen a Colban, adjuntándole un memorándum de la Asociación armenia pro-SdN. Colban le respondió el 21.7.1922, de modo muy diplomático, que "Pour le moment je crois devoir me borner à dire seulement qu'un droit d'initiative indépendant pour les minorités n'est pas prévu par les Traités, et que le consentement des États intéressés serait nécessaire pour instituer un tel droit" [ASN/41/1670/17333].

83. Así ocurrió en 1925/26, con ocasión de haber avalado Ernest Bovet una petición de judíos húngaros ante el Secretariado, y juntamente con el Joint Foreign Committee of the Jewish Board y la Anglo-Jewish Association. Vid. carta de Kupfer (asociación magiar pro-SdN) a Bovet, 17.1.1926 [ASN, 41/48806/30181].

manejados, para que, aunque sólo fuese a título de información confidencial, el Secretariado de la Sociedad de Naciones contase con más y mejores elementos de juicio a la hora de decidir sobre peticiones de minorías.⁸⁴ En 1924, la UIA sometió a la consideración del Secretariado de la SdN un proyecto sobre "Règlement de Procédure", elaborado por la Sub-comisión de minorías de la Unión y aprobado por su asamblea plenaria de Lyon. La crítica formalista de Azcárate al proyecto de la UIA, así como el escepticismo sobre su excesiva simplificación de las implicaciones del problema minoritario, según Rostung y Colban, determinaron que finalmente el proyecto de la UIA no fuese considerado.⁸⁵ Pero, en general, el Secretariado al menos tenía en cuenta y examinaba las peticiones e informes de la UIA, ya que además en más de una ocasión venían avaladas por Gobiernos interesados en la situación de sus connacionales en otros Estados; a la vez, la SdN encontraba sugerencias técnicas y valiosas informaciones en los memorándums de las asociaciones pro-SdN correspondientes a minorías nacionales. La postura oficial tendía a ser lacónica y poco abierta, en parte porque las discusiones de la UIA, según expresaba Azcárate, "se sont bornées à considérer les questions de procédure, sans aller jusqu'à examiner le fond des pétitions soumises par les minorités à la Société des Nations".⁸⁶ Respuesta un tanto hipócrita por parte del Secretariado, que justamente en febrero de 1924 se había negado a proporcionar a Ruyssen información concreta sobre varias peticiones procedentes de alemanes de Checoslovaquia afectados por la reforma agraria: Azcárate sugirió entonces refugiarse en el procedimiento existente.⁸⁷ La Sociedad de Naciones era perfectamente consciente de las críticas que le eran formuladas desde las organizaciones internacionales, pero al tiempo prefería no complicar la situación política intentando introducir las reformas sugeridas por Dickinson o Ruyssen: en parte porque, como expresivamente señalaba Colban ya en julio

84. Vid. p.ej. cartas de Ruyssen a SdN, 20.9.1927 y 10.3.1927, transmitiendo los acuerdos y materiales presentados por las asociaciones judías pro-SdN de Palestina, Austria y Checoslovaquia, o los materiales confidenciales manejados durante la reunión de Bruselas de marzo de 1927. En esta última, Dickinson y Walter Napier elevaron un memorándum a la SdN sobre la situación en el Tirol del Sur, urgiendo al foro ginebrino a elaborar "un statut qui, tenant compte de l'intérêt politique légitime de l'État majoritaire, assure aux Minorités le respect de leurs droits ethniques, religieux et culturels" [ASN, 41/1670/17333].

85. Carta de la UIA a SdN, junio de 1924, y memorándum con comentarios de Azcárate, 15.7.1924 [ASN/41/1670/17333].

86. Minute de Azcárate, 15.4.1924, acompañando a informe sobre la reunión de la comisión de minorías de la UIA de La Haya, 19 y 20.3.1924 [ASN, 41/1670/17333].

87. Carta de Ruyssen a Colban, 8.2.1924; minute de Azcárate, 13.2.1924 [ASN, 41/1670/17333].

de 1923, en respuesta a las observaciones de la League of Nations Union sobre el procedimiento, el problema minoritario era tan complicado que la "wisest way" consistía en seguir adelante con el procedimiento existente. Y es que incluso dentro de la UIA, las rivalidades entre las diferentes asociaciones pro-SdN mayoritarias/minoritarias amenazaban en ocasiones con involucrar a la misma Sociedad de Naciones, como fue el caso en 1922 en una acre disputa entre las asociaciones checa y alemana de los Sudeten.⁸⁸ La oposición de las asociaciones pro-SdN checas, rumanas, polaca, yugoslava y rusa a las propuestas de Dickinson en la UIA en 1922, por las que se contemplaba la formación de una Comisión Permanente de Minorías en la SdN y que un "rapport d'ensemble" fuese preparado por el Consejo de la SdN sobre la situación de las minorías y sometido a la Asamblea anual de la Sociedad, dio un pretexto al Secretariado de la SdN para no tenerlas en cuenta.⁸⁹ No por ello dejaba la SdN de escuchar a las asociaciones pro-SdN, incluso a las representantes de las minorías, pues, según expresaba la asociación italiana *Famiglia Cristiana* en 1922, constituían un "termómetro" adecuado para medir el grado de descontento de las minorías cubiertas por el régimen de los Tratados.⁹⁰ Pero igualmente evitaba el Secretariado comprometerse en un apoyo público a la UIA que soliviantase a los Gobiernos: así, pese a la invitación de la Unión para que un representante de la SdN acudiese a las sesiones de la Comisión de Minorías, ya desde 1922, el Secretariado, después de largos debates internos sobre "cuestiones de protocolo", decidió primero preguntar a las autoridades checas, y finalmente no asistir.⁹¹ Estaba claro que la capacidad de influencia de las organizaciones internacionales sobre la Sociedad de Naciones encontraba claros límites allí donde sus proposiciones dejaban de ser técnicas y tocaban aspectos políticos que pudiesen causar enfrentamientos entre los Estados miembros de la SdN. Por esa razón, una vía más recomendable para el movimiento pro-SdN sería intentar influir en los Gobiernos con representación en

88. Carta de Ruyssen a M.Radziwill, Bruxelles, 2.3.1923; memorándum de la asociación checa a la SdN, 23.8.1922, sobre el congreso de la UIA de Praga [ASN, 41/1670/17333].

89. Carta de Ruyssen a SdN, 26.8.1922, y respuesta a Ruyssen, 5.9.1922 [ASN, 41/1670/17333]. Colban incluso consideraba en sus minutos que "I am most reluctant to give suit to this request, as the Resolutions were adopted by a slight majority only and under circumstances which considerably lessen their importance as an expression of general public opinion. I would, therefore, try to reduce our action to the least possible".

90. Carta de *Famiglia Cristiana* a SdN, s.l., s.f. (mayo de 1922), ASN, 41/1670/17333.

91. Carta de Ruyssen a SdN, Bruxelles, 29.4.1922, y respuesta de Colban, 4.5.1922 [ASN, 41/1670/17333].

Ginebra, ya que a la postre, era necesario contar con el apoyo de un Estado en el Consejo de la Sociedad de Naciones para sacar adelante cualquier proposición ante el Consejo de la misma.

Dickinson personalmente mantenía relaciones con el Secretariado, y no solamente a través de su actividad en la UIA: ya en los primeros años 20, como instigador de la *World Alliance for Promoting International Friendship through the Churches*, hacia llegar al Secretariado de la SdN las resoluciones del congreso de la organización en Copenhague (septiembre de 1921), relativas a la necesidad para las minorías nacionales de apelar directamente al Tribunal Internacional de La Haya.⁹² El acuerdo de Copenhague realmente reflejaba las observaciones del mismo Dickinson durante su viaje por Checoslovaquia, Austria, Rumanía y Yugoslavia a comienzos de 1921, comisionado por la *World Alliance*, y durante el cual llegó a la conclusión de que "the 'Minorities' question constitutes a very important social and political issue, and one that is fraught with grave risk to the peace of Europe", debido a las viejas rivalidades y antagonismos étnicos que los cambios de fronteras en el Este de Europa habían agravado: en su opinión, la Sociedad de Naciones debía adoptar una posición decidida de árbitro para evitar conflictos, y para ello debía, en primer lugar, llevar a cabo una suerte de "enquiry" de acuerdo con los Gobiernos interesados, que ofreciese garantías de imparcialidad:

"The best way in which the League can meet this difficulty is by setting up a Commission of its own to inform it as to the conditions of the minorities in all the countries which have accepted the minorities clauses, and to make recommendations as to what steps should be taken to make these claims effective. It should be appointed if possible in agreement with the Governments concerned, and the latter should be invited to grant all necessary facilities for conducting the enquiries"⁹³

Dickinson continuará con su "cruzada" pro-minorías en los años sucesivos: así, en 1925, nuevamente en nombre de la WAPIFC, llegando a entrevistarse personalmente con Drummond para exponerle la necesidad de que la SdN concentrase su atención sobre la suerte de las minorías cristianas de Turquía y los refugiados de Grecia y

92. Resoluciones de la WAPIFC, septiembre de 1921 [ASN, 41/22882/22882]. La WAPIFC fue creada en 1915 por delegados de las Iglesias protestantes británicas y americanas, y contaba con un cierto apoyo entre la Iglesia protestante alemana. Vid. J.Jenkins, "A Forgotten Challenge to German Nationalism: The World Alliance for International Friendship Through the Churches", *Australian Journal of Politics and History*, 37:2 (1991), 286-302.

93. *Report. The position of the minorities in Eastern Europe*, 14.9.1921 [ASN, 41/22882/22882].

Bulgaria.⁹⁴ y en 1926, intentando que la Sociedad de Naciones adoptase resoluciones de la UIA como, p.ej., una mayor publicidad del procedimiento.⁹⁵ La respuesta del Secretariado a todos estos acercamientos de organizaciones internacionales al problema de las minorías era desde mediados de los años 20 prácticamente uniforme: incluir las sugerencias de las organizaciones internacionales en una lista específica que era sometida a la atención del Consejo. De este modo, también a las organizaciones internacionales se les planteaba la cruda realidad de tener que dirigirse a las diplomacias estatales en busca de apoyo efectivo y decisivo para imponer sus proposiciones, como sinceramente expresaba Colban a la secretaria general de la *Women's International League for Peace and Freedom* en 1924.⁹⁶ Lo mismo se manifestaba cuando Ernest Bovet mantuvo un largo debate epistolar con el secretariado en 1926 sobre la naturaleza del procedimiento de protección de minorías.⁹⁷

Hacia falta buscar un Estado protector en el Consejo de la Sociedad de Naciones. Y, aparte de Alemania -vía tanteada en primer lugar por el CNE-, qué mejor potencial aliado que la liberal y tolerante Gran Bretaña, donde el movimiento pro-Sociedad de Naciones podía jactarse de tener asentadas sus bases organizativas más firmes?. Sin embargo, los límites de la presión que la opinión pública organizada en Gran Bretaña y los "campeones de las minorías" en particular podían ejercer ante el Foreign Office se manifestaron especialmente en momentos concretos y decisivos. Así fue con ocasión de los debates del año 1929 suscitados por la presentación de la proposición Dandurand sobre generalización de los Tratados de Minorías, en los que Gran Bretaña, como miembro de la Comisión trilateral que discutió el proyecto, jugó un cierto papel. El mismo secretario general de la Sociedad de Naciones, Drummond, notificaba en enero de 1929 el planteamiento de la cuestión al Foreign Office, y

94. Carta de Dickinson a Drummond, Ginebra, 9.9.1925, y minutes de la entrevista, 16.9.1925 [ASN, 41/46217/30181].

95. Vid. carta de Dickinson a Drummond, Bruxelles, Noviembre de 1925, y respuesta de Drummond, 3.12.1925, [ASN, 41/1670/17333].

96. Carta de la secretaria general de la WILPF, Genève, 20.6.1924, y respuesta de Colban, 21.6.1924 [ASN, 41/36417/30181]. La organización femenina sugería en su Congreso de Washington de 1924 que fuese creada dentro de la Sociedad de Naciones una Comisión Permanente de Minorías, a lo que Colban respondía claramente que "a standing Commission for dealing with minorities questions and with the right of initiative to make investigations or to bring matters up before the Council, could not be established without the consent of the interested States [...] this would mean an alteration or an addition to the existing Minorities Treaties".

97. Vid. ASN, 41/48806/30181.

asimismo la posición en principio reticente de la Sociedad, en cuya opinión los Estados ligados por Tratados de Minorías no estarían dispuestos a aceptar los puntos de la propuesta del delegado canadiense.⁹⁸ La posición de la diplomacia británica fue fijada en poco tiempo: por un lado, se temía la contraofensiva de Polonia en el Consejo de la SdN, proponiendo una generalización de las obligaciones de los Tratados de Minorías a todos los Estados; por otro lado, se consideraba que esa propuesta era un tanto irreal e inadecuada, en cuanto "solamente" podría afectar a Italia. En virtud de ello, la posición a adoptar por Gran Bretaña, según Cadogan, sería la de "adopt our time-honoured practice of not committing ourselves in advance to any item on the Council agenda".⁹⁹ Chamberlain fue más allá en su evaluación de los intentos polacos, pues una generalización de las obligaciones de los sistemas de minorías sí que podían afectar en mucho al Imperio británico:

"A general convention relating to all minorities would presumably be applicable to certain parts of His Majesty's Dominions. Not only is there no need for the introduction of such a system into the British Empire, but any attempt of the League thus to interfere in the internal affairs of the Empire would, I am convinced, be resented throughout the British Commonwealth of nations".¹⁰⁰

Una posición frontalmente negativa frente a las propuestas de mejora del procedimiento del sistema de minorías tampoco era algo en principio a ser mantenido por el Reino Unido, en buena parte por razones estratégicas: otros Estados sujetos a los Tratados, como Rumanía, manifestaban su propósito de apoyar la propuesta polaca para contrarrestar la ofensiva de Stresemann, aunque reconociesen que la generalización era un absurdo.¹⁰¹ Ante la formación de un previsible bloque "reformador" de los Tratados en Ginebra, la diplomacia británica adoptó una actitud más contemporizadora con la propuesta Dandurand, teniendo en cuenta además que, caso de guardar una postura negativa, la Commonwealth aparecería dividida en Ginebra: se

98. Carta de Drummond a Colonel Vannier, Geneva, 10.1.1927 [PRO/FO 371/14123].

99. Informe de Mr. Cadogan, 7.2.1929, sobre memorándum de la Embajada polaca en Londres, 6.2.1929 [PRO/FO 371/14123].

100. Carta de Chamberlain a Sir W. Erskine (embajador británico en Varsovia), 16.2.1929 [PRO/FO 371/14123].

101. Informe de Cadogan a F.O. tras conversación con Titulesco, 7.2.1929 [PRO/FO 371/14123].

apoyaron así 4 de los 5 puntos de la propuesta canadiense.¹⁰² Cierta presión en el Parlamento por parte de algunos diputados liberales y laboristas, como el Coronel Malone o Arthur Ponsonby, para que el Reino Unido aceptase la constitución de una Comisión Permanente de las Minorías en Ginebra, determinaba también la actitud británica.¹⁰³ Así lo expresaba claramente Chamberlain, obligado a buscar un punto intermedio de acuerdo en las negociaciones entre la posición obstaculizadora a ultranza de Francia -opuesta a cualquier cambio en el procedimiento de protección de minorías- y los propósitos polacos: un cierto gado de debate dentro de la SdN era necesario, ya que además:

"...a public discussion by the Council might be informing and useful. Apart from this it would be difficult for me, in view of public opinion here, to take any action which might be thought to indicate a desire to burke the question"¹⁰⁴

Semejante opinión compartía uno de los "artífices" del sistema de protección de minorías de la SdN, Headlam-Morley, consultado por Cadogan: Gran Bretaña corría el riesgo de aparecer en los debates de la Sociedad de Naciones como una potencia "unsympathetic towards the minorities", por lo que convenía corregir esa opinión, pues no se podía continuar pronunciando "generalities to the effect that the League would never fail in its duty towards the minorities -without defining that duty in any way".¹⁰⁵ Una postura favorable a ciertos cambios en el procedimiento de protección de minorías era además compartida por otros gobiernos afectados, p.ej. Bulgaria o Checoslovaquia,¹⁰⁶ mientras que un apoyo político a la proposición Dandurand se aparecía cada vez más problemático, sobre todo después de que el Secretariado de la SdN hiciese circular un informe destrozando los puntos básicos de

102. Memorándum de P.H.Campbell, 16.2.1929 [PRO/FO 371/14123]. El punto no admitido por la diplomacia británica sería el referente al examen de las peticiones por el Consejo de la SdN en orden a considerar su condición de recibibles.

103. Pregunta parlamentaria de Malone, y respuesta del Foreign Office, 13.2.1929 [PRO/FO 371/14123]. Ponsonby también urgió al Gobierno británico a que respaldase la proposición Dandurand y asumiese los acuerdos de la asamblea de la UIA de Bruselas, a lo que el Foreign Office respondió evasivamente [Pregunta parlamentaria del 27.2.1929, PRO/FO 371/14123].

104. Memorándum de Chamberlain a Sir W.Tywell, embajador en París, 20.2.1929 [PRO/FO 371/14123].

105. Informe de Cadogan, 22.2.1929 [PRO/FO 371/14123].

106. Informe del embajador británico, Sofía, 21.2.1929, y carta de Masaryk a Cadogan, Praga, 8.2.1929 [PRO/FO 371/14123]. También los gobiernos griego y yugoslavo se manifestaban a favor de ciertos cambios en el procedimiento.

la propuesta del canadiense.¹⁰⁷ Pero una revisión del procedimiento parecía adecuada, sobre todo para neutralizar la amenaza de que, en virtud de un complicado juego de equilibrios, la delegación polaca resolviese presentar una propuesta de generalización que fuese respaldada por varios Estados.¹⁰⁸

En la posición británica pesaban factores de equilibrio político internacional, y asimismo de política interior. Por un lado, los "campeones" de la causa de las minorías en la política británica no necesariamente seguían líneas de partido, sino que cabría pensar en posiciones individuales muy favorables a los derechos de las minorías nacionales, que mantenían buenos contactos con grupos de exiliados y con los líderes del movimiento de minorías, y que en ocasiones podían conseguir que un grupo significativo de parlamentarios del ILP y del partido liberal presentasen alguna propuesta en los Comunes. Sin embargo, esta presión no fue continua ni articulada, siendo más importante la llevada a cabo más sistemáticamente por los *lobbies* pro-minorías organizados en el interior de Inglaterra, en primer lugar las asociaciones judías, como el *Joint Foreign Committee of the Board of Deputies of British Jews* y la *Anglo-Jewish Association*, que a través de su intermediario más notable, Lucien Wolf, hizo llegar sus posiciones al Foreign Office ya en marzo de 1929: pese a no estar de acuerdo en toda su amplitud con la proposición Dandurand, "the grievances of the Minorities arising from the defects of the Procedure are serious and well-founded, and that a failure to find a remedy for them may have deplorable consequences".¹⁰⁹ El Gobierno británico transmitió los puntos de vista de las asociaciones judías a la Sociedad de Naciones, "with a request that it may be submitted to the Committee appointed to enquire into Minorities Procedure".¹¹⁰ Las críticas dirigidas por las minorías hacia el sistema de protección también hallaban eco entre los expertos y *advisers* del Foreign Office, (p.ej., el mismo Headlam-Morley), especialmente en puntos concretos como el secretismo del procedimiento y por el efectivo fracaso al

107. Memorándum de Azcárate, 25.2.1929 [PRO/FO 371/14123].

108. Carta de Zaleski a Chamberlain, París, 20.2.1929, y memorándum de la embajada polaca, Londres, 27.2.1929 [PRO/FO 371/14123].

109. Carta del Joint Foreign Committee...a H.M. Secretary of State for Foreign Affairs, 1.3.1929 [PRO/FO 371/14124]. Las asociaciones judías estaban especialmente interesadas por que se mantuviera el "existing right of foreign organisations, akin to them in race or religion, to address the League on their behalf" y que se pudiese en práctica "an optional right of direct appeal to the League of Nations reserved to the Minorities".

110. Carta de Lucien Wolf a Cadogan, Londres, 11.3.1929 [PRO/FO 371/14124].

que este *secretismo* habría conducido.¹¹¹ La League of Nations Union también comunicó sus propuestas, a través del Chairman del Comité de Minorías de la organización, Sir Walter Napier, y el mismo Macartney, en abril de 1929: según su proyecto, el Consejo de la SdN debería formar un comité consultivo formado por "expertos" en el tema minoritario, desde el punto de vista de las minorías y de las mayorías, y cuya función debía ser examinar las peticiones de las minorías; igualmente, se mostraba favorable a una mayor intervención de la Corte de Justicia Internacional de La Haya y a una mayor publicidad del procedimiento.¹¹² Dickinson también se dirigió personalmente a Chamberlain para hacerle llegar el punto de vista de las minorías nacionales europeas, mostrándose a favor de la constitución de una Comisión Permanente de Minorías y un Comité de Expertos en el seno de la Sociedad de Naciones. El dirigente de la UIA urgía a Chamberlain a tener en cuenta las reivindicaciones de las minorías para asegurar la fidelidad de éstas a la SdN: "I am acquainted with many of the spokesmen of the European minorities and I can assure you that they are losing all belief in the ability of the Council to get justice done to them".¹¹³ El Foreign Office reaccionaba ante las propuestas de Dickinson de un modo escéptico, en cuanto "There is nothing to show that this device will satisfy the minorities", y además la propuesta de Dickinson de crear una Comisión Permanente chocaba con el "lobby" judío presidido por Wolf, cuyos intereses no eran esos.¹¹⁴ La posible formación de un Comité de Expertos en el interior de la SdN no era del todo rechazada por el Foreign Office, sin embargo: Sir Cecil Horst se pronunciaba en abril de 1929 a favor de la constitución de un "committee of lawyers", paso que además haría "diminish the movement which is visible in some quarters [...] in favour of more frequent reference of minority questions to the Permanent Court of International Justice".¹¹⁵ Una suerte de posición intermedia iba cobrando cuerpo en la diplomacia británica, determinada tanto por cuestiones de equilibrio diplomático en Ginebra como por la presión de los sectores pro-minorías británicos. Lo cual no implicaba sumisión ni condicionamiento por estos últimos, sino que el Foreign Office tenía en cuenta los juegos de poder

111. Memorándum de Cadogan, 25.3.1929, [PRO/FO 371/14124]. Contra ese *secretismo* también se pronunciaba Lucien Wolf en un *speech* del 22 de marzo de 1929.

112. Cartas de Macartney y de Napier, 11.4.1929 [PRO/FO 371/14124].

113. Carta de Dickinson a Chamberlain, 13.4.1929 [PRO/FO 371/14124].

114. Minutes adjuntos, PRO/FO 371/14124.

115. Memorándum de Cecil Horst, 16.4.1929 [PRO/FO 371/14124].

reales, como crudamente lo expresaba en respuesta a los intentos mediadores de Lucien Wolf durante las sesiones del Consejo de la SdN en Madrid (junio de 1929): "Mr. Wolf is very sensible about the minorities question. He represents the Jewish element and knows a lot about the problem, although he is probably not aware of its complexities".¹¹⁶

Tras las sesiones de Madrid, el resultado fue palmario: el Consejo de la Sociedad de Naciones, sin adoptar las resoluciones del Comité de Londres (Qinones, Chamberlain, Adatci), decidió aplicar sus recomendaciones, lo que significaba a su vez, según Campbell (FO), que "although procedure has been improved, the minorities question has not been finally disposed of and is liable to be raised again at any moment".¹¹⁷ La cuestión permanecía abierta y se presumía que se discutiría en la Asamblea anual de la SdN en septiembre, ante la cual de nuevo Lucien Wolf insistía en que "somebody who has been prominently identified with the defence of minority rights should be appointed on the British delegation to the Assembly".¹¹⁸ La reacción del Foreign Office fue de novo de duda y ponderación: dado que la Asamblea anual de la SdN estaría dividida en dos campos (pro- y anti-minorías), la delegación británica debería mostrar una posición imparcial, "and it seems rather undesirable that we should entrust the handling of the Minorities question at the Assembly to someone who is prominently identified with one of the two rival camps", aunque desde el punto de vista de la eficacia de la delegación era conveniente llevar a un experto: el nombre manejado, en todo caso, era el de Gilbert Murray, y no el de Dickinson o Wolf. Finalmente, se inclinó por incluir a Lord Robert Cecil, igualmente conocido como "campeón de las minorías", pero que había desempeñado ya puestos de responsabilidad en la diplomacia británica ante Ginebra.¹¹⁹ Es decir, la política del Reino Unido se inclinaba por un posicionamiento moderado y constructivo, que respetase el statu quo existente en el manejo de la cuestión minoritaria en Ginebra, pero que a la vez intentase dar pasos en la resolución del problema de las nacionalidades a través de medidas calculadas. Gran Bretaña escuchaba y valoraba las propuestas del movimiento pro-minorías, en buena parte por ser abanderados del mismo personajes de cierta

¹¹⁶. Minute, junio 1929 [PRO/FO 371/14125].

¹¹⁷. Memorandum sobre la cuestión minoritaria, 26.6.1929 [PRO/FO 371/14125].

¹¹⁸. Carta de L. Wolf a F.O., 8.7.1929 [PRO/FO 371/14125].

¹¹⁹. Carta del FO a Lucien Wolf, 18.7.1929 [PRO/FO 371/14125].

reputación y prestigio, pero a la vez repudiaba compromisos idealistas: así, Dickinson insistió también en julio ante el Foreign Office para que el Gobierno británico promoviese un profundo debate sobre la cuestión de las minorías.¹²⁰ La reacción de los expertos británicos fue de nuevo realista y expresiva, aunque no negativa:

"...The champions of the minorities in this country would no doubt be gratified and proud to see Great Britain as the protagonist of minorities. They are apt to overlook the complexity of the problem and the probability that in present conditions it will prove impossible with the best will to achieve a really satisfactory solution [...] Great Britain is likely to achieve more on behalf of the minorities by working for improvements with the general concurrence of the states represented in the Council than by championing proposals which are not likely to succeed and which will split the Council into hostile camps"¹²¹

Este sentido de realismo diplomático y de búsqueda del no siempre fácil equilibrio internacional se manifestaba en las definitivas instrucciones dadas a la delegación británica a la Sexta Comisión de la Sociedad de Naciones en septiembre de 1929: el Reino Unido no debía presentar ninguna propuesta concreta referente a cuestiones de minorías, y en el caso de plantearse el debate, la posición a adoptar por la delegación debía ser una combinación de conservadurismo y aperturismo, favorable a un mejoramiento del procedimiento existente y en su caso a una vuelta a la proposición Murray de 1922. Si se suscitaba la cuestión de una posible comisión permanente, entonces Gran Bretaña sólo debía apoyar su creación si existía unanimidad en este punto dentro del Consejo (cosa más que improbable). En consecuencia, si procediese, la delegación británica propondría:

- "(1) Advocate more frequent recourse to the Court of International Justice.
- (2) Urge the benefits to all concerned of greater publicity.
- (3) Suggest that the appointment of an Advisory Committee might assist the Council.
- (4) Throw out the suggestion for the appointment of "mediators" for specified localities.

¹²⁰. Carta de Dickinson, 10.7.1929 [PRO/FO 371/14125].

¹²¹. Minutes del FO, s.f. [PRO/FO 371/14125]. En semejantes términos, se rechazará un memorándum de la League of Nations Union (31.7.1929), arguyendo que "None of these suggestions is new", y que además "raise hopes which might not be realised".

Una tónica semejante seguirán las relaciones entre el movimiento pro-Sociedad de Naciones y la diplomacia británica en lo sucesivo: el Foreign Office escuchaba primero, analizaba después, y si convenía en las coordenadas de la situación internacional, adoptaba algunos puntos de las proposiciones de la League of Nations Union, pero evitando comprometerse ante los demás Estados en Ginebra como un "defensor de las minorías". No obstante, el carácter abierto y tolerante de la política británica y el prestigio personal e institucional de los "defensores de las minorías" en el Reino Unido -desde la League of Nations Union hasta Chatham House- posibilitaban que el diálogo existiese de una manera fluida: cómo no escuchar a muchos de los que otrora habían formado parte del Political Intelligence Department, por ejemplo?¹²² Así se reveló durante los debates internos en el Foreign Office en 1928/29 acerca de la postura a adoptar ante el "problema macedonio" y el riesgo de enfrentamiento búlgaro-yugoslavo que encerraba la cuestión: tanto Noel-Buxton como los informes de Dickinson ante la UIA sobre la cuestión macedonia ayudaron en mucho a informar y clarificar puntos de vista de la diplomacia británica, que sin embargo no adoptaba la mayoría de las sugerencias relativas a la política a adoptar inmediatamente¹²³. En los años sucesivos a 1929, las organizaciones internacionales continuaron presentando las mismas propuestas a la atención de las diplomacias occidentales cada vez que se suponía que se trataría el tema minoritario en la Asamblea de la Sociedad de Naciones. El Comité Ejecutivo de la League of Nations Union transmitió de nuevo al Secretary of State for Foreign Affairs un largo memorándum sobre protección de minorías en 1930, insistiendo sobre los mismos puntos de 1929, en particular en la formación de un "Advisory Committee" en la SdN de expertos en cuestiones minoritarias que deberían examinar y tramitar todas las peticiones de minorías arribadas a la SdN.¹²⁴ No obstante, pasada la "ofensiva"

122. En este aspecto, coincido con Sierpowski cuando afirma que "On ne peut cependant supposer une influence directe de l'Union sur la politique extérieure de la Grande-Bretagne", pero sí que "on peut parler du rôle constructif de la League of Nations Union dans la formation de la politique britannique prosociétaire", siempre a través de los contactos personales, sin embargo. Ahora bien, los memorándums de la LNU al Gobierno británico, pese a no ser respaldados, sí que motivaban debate y reflexión dentro del *policy making* de la diplomacia británica, frente a lo que Sierpowski afirma ("Le mouvement de soutien", cit., p.168).

123. V.A.Vasilev, "Great Britain and the Macedonian Question 1923-1931", *Études Historiques*, XII (1984), 199-234.

124. *The Protection of Minorities. Memorandum submitted by the Executive Committee of the League of Nations Union, August, 1930*, London: League of Nations Union, 1930.

nacionalitaria de 1929 en la Sociedad de Naciones, el Foreign Office no pasó de acusar recepción de manera cortés.

Igualmente, a comienzos de 1933, en momentos de transición para la Sociedad de Naciones, en los que cabía esperar que se abordaría su reforma o revitalización, y en todo caso un replanteamiento del sistema de protección de minorías, el movimiento pro-SdN británico dejó oír su voz. Ya en noviembre de 1932 Maxwell Garnett, secretario de la LNU, se dirigió al Foreign Office elevándole una serie de propuestas (las mismas, en sustancia, que las avanzadas en 1929), con el deseo de que el Gobierno británico iniciase en base a ellas un debate en el Consejo de la Sociedad de Naciones. El Foreign Office consideró sus sugerencias, pero llegó de nuevo a la sencilla conclusión de que, por no darse circunstancias políticas favorables en el Consejo para que prosperasen, era inútil adoptarlas, especialmente las referidas a la creación de una Comisión de Expertos auxiliar de los Comités des Trois.¹²⁵ A lo largo de 1933, continuarán las presiones por parte de las asociaciones británicas: en junio, la LNU a través de Macartney sondeó nuevamente el Foreign Office, proponiéndole la colaboración de Murray, Sir Walter Napier y otros para discutir la cuestión de la "minorities Procedure", a lo que la diplomacia británica no pudo negarse, aunque sí dejar bien claro que sólo aceptaría las sugerencias de los "expertos" "after we have considered and provisionally decided upon our course of action".¹²⁶ El Foreign Office se mostraba más dispuesto, en todo caso, a aceptar las sugerencias y dialogar con las personalidades británicas, que a prestar oídos a instituciones u organizaciones foráneas: así, pese a la recomendación del Joint Foreign Committee of the British Jews y la Anglo-Jewish Association de que el Gobierno de su Graciosa Majestad considerase las proposiciones de generalización de un régimen de minorías aplicable a todos los Estados formuladas por A.Mandelstam y la Académie Diplomatique Internationale de París, la reacción fue ante todo minusvalorativa:¹²⁷

125. Carta del F.O. a Maxwell Garnett, 13.1.1933 [PRO/FO 371/17386]. En febrero, no obstante, la LNU volvió a la carga, argumentando que propuestas semejantes habían ya sido avanzadas por delegados holandeses, yugoslavos o noruegos en el VI. Comité de la XIII. Asamblea de la SdN (1932), (carta de Garnett, 7.2.1933, PRO/FO 371/17388), a lo que el Foreign Office contestó que repensarían el asunto con "sympathetic consideration" (carta del FO a Garnett, PRO/FO 371/17388).

126. Carta de Macartney a F.O., y circular interna de éste, 22.6.1933 [PRO/FO 371/17388].

127. Carta de Mr. Laski (representante del Joint Foreign Committee...) al FO (6.8.1933), y circular interna del FO, firmada por Clarke, 9.8.1933 [PRO/FO 371/17386].

"...The Academie Diplomatique Internationale" appears to consist of peoples of no great importance taking purely an academic interest in foreign affairs [...] It is an institution with a pompous title but of no standing or merit"

Otro ejemplo de organización internacional de influencia en la vida política del continente es la Unión Interparlamentaria (UI), de mayor tradición y abolengo que la UIA, y que agrupaba a parlamentarios de diferentes países con el objetivo de fomentar el contacto personal entre ellos y conseguir de este modo un avance en la cooperación pacífica entre los Estados. Así rezaban, sin ir más lejos, los estatutos de la organización, fundada en La Haya en 1891¹²⁸. Hasta la Gran Guerra, sin embargo, las actividades de la Unión Interparlamentaria no incluyeron la consideración del problema de las nacionalidades o minorías nacionales, centrandó su interés en la problemática de la carrera de armamentos, cuestiones coloniales, etc.¹²⁹ Tras el fin del conflicto, la reanudación de la actividad de la UI fue problemática y se encontró de hecho muy amenazada por las rivalidades de los diferentes grupos nacionales, en particular entre los correspondientes a los Estados de la Entente y los de los Estados vencidos. Dado que entre sus fines se contaba el estudio de todos los problemas de carácter internacional, no es de extrañar que la cuestión de las minorías ocupase desde los primeros años 20 un cierto lugar en sus actividades. Pero, al igual que en el caso de la UIA, la causa minoritaria contará con defensores muy individualizados, que eran capaces de imprimir dinamismo a la organización.

En lo que se refiere a la UI, el "campeón de las minorías" fue el parlamentario sueco Baron Adelswärd, quien ya antes de 1914 se había distinguido por su posición abierta y favorable hacia las cuestiones nacionales no resueltas de Europa. Adelswärd planteará la cuestión ya en la XIX Conferencia Interparlamentaria de Estocolmo (1921), pero no será hasta la XX Conferencia (Viena, agosto de 1922) que el mismo personaje elaborará, en nombre del grupo parlamentario sueco, un extenso informe sobre la cuestión de la protección de minorías, que tras ser aceptado por la Asamblea, llevó a que la UI instituyese una Comisión Permanente de cuestiones étnicas y coloniales, y a la formulación de un voto ante la SdN a favor de la formación de un Comité de Expertos en problemas de minorías dentro de la misma.¹³⁰ La formación de la

128. Vid. *Union Interparlementaire - son organisation, son oeuvre*, Genève, 1957, 12-15.

129. Sobre este período de la historia de la UI, vid. R.Uhlir, *Die Interparlamentarische Union*, cit.

130. Vid. Céspedes, *Rapport...*, cit., p.22 (ASN, S.338/n.4).

Comisión Permanente dentro de la UI halló el apoyo de los parlamentarios húngaros y minoritarios (especialmente, Rudolf Medinger, alemán de Checoslovaquia), así como de varios personajes conocidos en otras organizaciones internacionales por su compromiso pro-nacionalidades, como Lord W.H.Dickinson, también integrante de la delegación británica ante la UI. La comisión, además, contará en lo sucesivo con la participación como observadores de líderes de la actividad internacional de las minorías, como el esloveno de Italia Josip Vilfan.

De ahí derivará también que, pese a tratarse de una organización diferente, las resoluciones y planteamientos adoptados en relación con el problema minoritario sean muy semejantes a las de la UIA. Bajo la presidencia del suizo Usteri, la Comisión Permanente de cuestiones étnicas y coloniales presentó una serie de propuestas a la Conferencia Interparlamentaria de Copenhague (agosto de 1923), entre las que figuraba una resolución sobre derechos y deberes de las minorías, la constitución de "comisiones paritarias" en el seno de los Estados multiétnicos y la institución de una Comisión Permanente de Minorías en el Consejo de la SdN.¹³¹ Como era de esperar, el proyecto halló viva oposición por parte de los delegados de la mayoría de los países que habían suscrito Tratados de Minorías, como Polonia, pero también de delegados que interpretaban la resolución como una mera violación de la soberanía de los Estados. Así, no es de extrañar que la cuestión se "aparcase" un tanto y no se resucitase hasta 1925, con ocasión de la XXIII Conferencia Interparlamentaria de Washington-Ottawa, ante la que la Comisión Permanente elaboró y presentó un nuevo informe sobre la cuestión de las minorías, en el que volvían sobre los puntos de 1923 y además se demandaba un mayor papel para el Tribunal de Justicia Internacional de La Haya. Esta vez, las resoluciones sí fueron aprobadas por la UI en pleno, no sin antes fuertes debates.¹³² Durante 1926, la actividad de la Comisión de cuestiones étnicas y coloniales de la UI fue prácticamente nula, aunque de ella se desdobló una sub-comisión específica para atender a las cuestiones relacionadas con la protección de

131. [Bulletin Interparlementaire, n.4 (III), Juillet-Août de 1923. Vid. también Dr. Usteri, *Droits et devoirs des Minorités nationales. Rapport présenté à la XXI Conférence Interparlementaire à Copenhague (août 1923)*, Genève: Bureau Interparlementaire, 1923.

132. BI, Septembre-Octobre 1925, 100-101. El Comité Ejecutivo de la UI tenía especial preocupación en que el problema espinoso de las minorías nacionales fuese tratado "dans une atmosphère de sérénité et de concorde, susceptible d'assurer une collaboration loyale entre majorité et minorités". De hecho, durante la reunión anterior mantenida por la Comisión de cuestiones étnicas, varios delegados llegaron a manifestarse en contra de debatir el problema de las minorías en las Conferencias, por ser cuestiones "dont la discussion provoque toujours au sein de l'Union des débats violents", pero prevaleció la opinión de situar el tratamiento de la cuestión de las minorías "en le plaçant à un point de vue purement juridique".

minorías -en la que, como miembro de pleno derecho, participaba ya Josip Vilfan-, bajo la presidencia del también suizo Studer. Esta sub-comisión llevó a cabo en los años sucesivos varias reuniones en sucesivas ciudades, en las que, especialmente a iniciativa húngara (senador von Lukacs), fueron discutidas no solamente cuestiones de procedimiento, sino también principios como la autonomía cultural de las minorías nacionales. Pero la oposición de las delegaciones de varios países provocaba el aplazamiento cuasi-indefinido de la discusión de las cuestiones nacionales en las Asambleas de la Unión.¹³³ Así, durante la XXV Conferencia Interparlamentaria (Berlín, 23-28 de agosto de 1928), y pese a una nutrida participación de líderes políticos de las nacionalidades europeas (el germano-letón Schiemann, el germano-estonio Hasselblatt, Vilfan, el húngaro de Eslovaquia Geza von Szüllö) no se pasó de una alocución testimonial a la necesidad de hallar una solución a la situación de las minorías nacionales en el Este de Europa.¹³⁴ En 1929, y al calor de los importantes debates que se sucedían en la Sociedad de Naciones acerca de la cuestión minoritaria, la Comisión de cuestiones étnicas intentó plantear de nuevo una serie de resoluciones a ser aprobadas por la UI, elaboradas por Studer y consistentes básicamente en insistir en los puntos ya conocidos, así como que la SdN y todos los Estados tuviesen en cuenta "le développement ultérieur du droit matériel et les garanties d'ordre culturel qui sont déjà assurées aux minorités dans différents pays".¹³⁵ El informe de Studer fue aprobado por unanimidad en los debates de la XXVI Conferencia Interparlamentaria de Londres (1930).¹³⁶ Sin embargo, tales resoluciones llegaban un tanto "a destiempo" respecto al debate político real en el interior de la Sociedad de Naciones, que había culminado tras la Asamblea de Madrid de julio de 1929. Por ello, aquéllas no surtieron el efecto que los dirigentes de la UI esperaban, y así en noviembre de 1931 el *Bulletin Interparlementaire* se lamentaba de que las propuestas de la Comisión Permanente "n'ont pas eu les résultats auxquels elle aurait été en droit de s'attendre et il reste encore bien des questions qu'elle peut étudier avec

133. Céspedes, *Troisième rapport...*, cit., p.15 (ASN, S.338/n.4).

134. Union Interparlementaire, *Compte Rendu de la XXVme Conférence tenue à Berlin du 23 au 28 Août 1928*, Lausanne: Librairie Payot & Cie., 1928, 264-265.

135. BI, n.2 (IX), Mars-Avril 1929, 33-39. También se incluían proposiciones de orden práctico tendentes a mejorar y dotar de mayor publicidad y transparencia al procedimiento de protección de minorías.

136. F.Studer, "Après les débats de la Conférence de Londres de 1930 sur le Problème des Minorités", BI, n.1 (XI), Janvier 1931, 2-10.

fruit".¹³⁷ Por esa razón, la Subcomisión de cuestiones minoritarias celebró otra reunión en abril de 1932 en Viena, con el propósito de "se dégager de toute mystique pour faire oeuvre limitée mais pratique".¹³⁸ Pero pocos pasos pudo dar, ante la dimisión de varios de sus miembros más "combativos" en la materia, com Hasselblatt, tras 1933. De todos modos, desde este año la Comisión intentará que la Unión Interparlamentaria se pronuncie a favor de la generalización de los derechos de minorías para todos los Estados miembros de la Sociedad de Naciones, pero en la Conferencia Interparlamentaria de Estambul, en 1934, tal proposición ni siquiera figuró en el orden del día. Pese a los sucesivos esfuerzos de Studer, quien incluso emprendió un viaje de estudio por Checoslovaquia y Hungría en 1935 para adquirir un "conocimiento de causa" de la cuestión de las minorías, y a la relativa "radicalización" de las propuestas de la Comisión Permanente, solamente acordó elevar una proposición de generalización de los Tratados a la Unión Interparlamentaria en 1939, cuando precisamente el sistema de protección de minorías ya solamente funcionaba sobre el papel...

Una tónica semejante a la señalada para la UIA es observable en las relaciones entre la Unión Interparlamentaria y el Secretariado de la Sociedad de Naciones: un intercambio cordial de publicaciones e informaciones, y una constante apelación directa por parte de aquélla que en Ginebra era respondido con evasivas. Algunas de las propuestas de la Union Interparlamentaria, no obstante, eran consideradas por Rosting en 1924 como "novedosas" y dignas de atención (v.gr., la propuesta del Conde Ledebour en la Conferencia Interparlamentaria de Berna, agosto de 1924, sobre cuestiones de minorías).¹³⁹ Pero el mismo carácter de la organización, compuesta de parlamentarios de todos los países democráticos y supuestamente más influyente que la UIA o las divesas organizaciones religiosas y humanitarias, etc., contribuía también a que la SdN, y Colban en primer lugar, procurasen mantenerse informados de la evolución del tratamiento dado a la cuestión minoritaria en la UI.¹⁴⁰ No obstante, en general, y como en el caso de la UIA, la progresiva radicalización y fijación de las

137. BI, Novembre 1931, p.24.

138. Vid. los informes del Secretariado de la SdN en ASN, 4/38372/38372.

139. Vid. los minutes de Rosting, 30.8.1924, y Colban, 31.8.1924, al texto del discurso [ASN, 41/38317/27730].

140. Carta de Lange (secretario general de la UI) a Colban, 23.4.1923 [ASN, 41/47872/27730].

proposiciones prácticas de la Unión Interparlamentaria en materia de minorías - repitiendo varios años el deso de ver instaurada una comisión permanente de minorías, o más aún, la generalización de los Tratados- hacía que la Sociedad de Naciones fuese adoptando en contrapartida una posición cada vez más hermética. Pese a reconocer el carácter serio y constructivo de las proposiciones y actividad pro-minoritaria de organizaciones internacionales como la UIA o la UI, la admisibilidad de sus proyectos y peticiones, según expresaba un miembro del Secretariado en 1930, debía ser minuciosamente examinada por parte de la misma Sociedad de Naciones.¹⁴¹

Varias organizaciones internacionales de diversa orientación, pero pertenecientes todas ellas a la misma corriente que señalara Sabelli, siguieron una orientación semejante en lo que respecta a sus propuestas de mejora y reforma del sistema de protección de minorías de la Sociedad de Naciones. Su punto de referencia común, en general, y como recordaba A.Tibal ante la Fundación Carnegie en París en 1929, consistía en considerar que, como consecuencia del "développement des idées et des institutions raciques", la necesidad de protección internacional de las minorías nacionales no era tanto una medida de política internacional, sino la realización de un derecho, y para ser más precisos, de un derecho humano.¹⁴² En ese sentido, incluso prestigiosas organizaciones científicas de carácter académico y relacionadas con el estudio del Derecho Internacional, como la International Law Association (ILA), se ocuparon del estudio del sistema de protección de minorías, aunque el trasfondo fuese en muchas ocasiones político. La ILA, fundada en 1873, abordó en su reunión de La Haya (1921) el estudio del problema, acordando sugerir a la Sociedad de Naciones la formación de una Comisión específica encargada de la protección de minorías, y un reforzamiento del papel de la Corte Permanente de Justicia. El debate, sin embargo, fue suscitado -he aquí lo interesante- por representantes de minorías no necesariamente vinculados profesionalmente al Derecho Internacional, como el haitiano Heyking (de quien se hablará más adelante) o el ucraniano Rastorgoueff. Pero en el curso de la Conferencia anual de Buenos Aires (1922), la oposición tajante de los delegados de países latinoamericanos y británicos impidió que el debate

¹⁴¹. Informe de Molowny, 28.3.1930 (ASN, S.338, n.6).

¹⁴². A.Tibal, "Le Problème des Minorités", *Bulletin de la Conciliation Internationale*, París, 1929.

continuase¹⁴³. En la conferencia de Estocolmo (1924), y de nuevo a petición del barón Heyking y del delegado de Hungría, se aprobó sin embargo una resolución por la que se reconocía el derecho de las minorías a apelar por sí mismas al Tribunal de La Haya, y asimismo establecía una Comisión específica dentro de la ILA para el estudio de las cuestiones minoritarias, que se concentró particularmente sobre los aspectos "controvertidos" del procedimiento de protección (p.ej., su aparente secretismo y falta de transparencia).¹⁴⁴ Sus propuestas, relativas a una mayor publicidad del procedimiento y a la necesidad de un mayor papel del Tribunal de La Haya, fueron aprobadas unánimemente en 1926 por la Conferencia anual de la ILA en Viena.¹⁴⁵ Tras la adopción de esas resoluciones, no obstante, la ILA no dio grandes pasos en la elaboración de nuevas propuestas, pero su posición favorable sirvió de justificante internacional para el programa de aplicación inmediata del *Nationalitätenbewegung*. De todos modos, a primeros de la década de los 30 la ILA volvió a insistir sobre los mismos puntos, así como sobre la necesidad de una generalización de los Tratados de Minors y la constitución de una Comisión Permanente en el seno de la Sociedad de Naciones.¹⁴⁶

Otras organizaciones actuaban por motivos caritativos y religiosos, incluyendo la protección de minorías dentro de una visión más amplia de solidaridad universal entre los seres humanos. Personajes como W.H.Dickinson, por ejemplo, oscilaban entre esa posición y la de liberal internacionalista, siendo el británico un miembro activo de la Word Alliance for the Promotion of International Friendship through the Churches, a instancias de la cual efectuó un largo viaje de estudio por varios países del Este de Europa en 1921.¹⁴⁷ y tras su regreso movió a la organización a defender posiciones semejantes a las de las organizaciones internacionales anteriormente mencionadas en lo relativo a las reformas que deberían ser adoptadas en el procedimiento de protección de minorías y en la estructura misma de la SdN (Comisión

143. Céspedes, *Premier rapport*, cit., 38-41 [ASN. S.338/n.4].

144. International Law Association. *La protection des Minorités et la Société des Nations*, s.l.: s.f. [1925]. Vid. también el informe enviado a la SdN, *Rapport préliminaire du Comité de la International Law Association* [ASN. 41/46827/ 30181].

145. International Law Association. *Vienna Conference, 1926. Rapport du Comité des Minorités*, s.l.: s.f.[1926]. La rama más activa de la ILA, con todo, seguiría siendo la húngara, dirigida por el profesor Géza von Magyary. Vid. Céspedes, *Deuxième rapport*, cit.

146. Vid. el informe del congreso de la International Law Association de Oxford, 1932 [ASN. S.338/n.5].

147. Vid. W.H.Dickinson, *Report. The position of the Minorities in Eastern Europe*, 14.9.1921 [ASN. 41/22882/22882].

Permanente, etc.). Dado que la WAPIFC era una institución religiosa obligada a promover el entendimiento entre las razas y las nacionalidades, los métodos por ella preconizados consistían -según el mismo Dickinson- en apoyar y fomentar el diálogo internacional e influir en forma de *lobby* a los Gobiernos nacionales¹⁴⁸. Incluso, la WAPIFC llegó a organizar a lo largo de los años 20 conferencias regionales en áreas de conflicto étnico en el Este de Europa, en las que participaban representantes de las Iglesias de diferentes nacionalidades¹⁴⁹.

Parecidas motivaciones guiaban a la Women's International League for Peace and Freedom y al Conseil International des Femmes, que adoptaron semejantes proposiciones a lo largo de los años 20 y mostraron -sobre todo la primera- una gran sensibilidad hacia el problema de las minorías nacionales, adoptando ya desde 1924 la reivindicación de la generalización de los Tratados de Minorías a todos los Estados miembros de la SdN.¹⁵⁰ No obstante, es interesante resaltar el tipo de "motivación" que movía a la Women's International League para adoptar la causa de la protección de minorías: si por un lado, se debía al mero hecho de tener la WILPF secciones en países multinacionales, por otro lado intervenía el factor *femenino* de la cuestión de minorías. Si las mujeres permanecían más en el hogar que los hombres y sentían con más intensidad la vinculación a su nacionalidad y cultura, "this Minority problem is one which does come right into the homes of the people [...] and arouses in the women an interest in politics and in international politics which they might not otherwise have felt. Such questions, for instance, as whether the children shall be taught at school in their own language or in another; whether they shall receive their religious instruction in their own language or another -these are matters of importance to the very humblest women, and so the Minority problem makes a very great appeal to our League as being a Women's International League".¹⁵¹

148. Sobre las actividades en materia de minorías de la WAPIFC. Vid. Céspedes, *Deuxième rapport*, cit., 14-18.

149. Jenkins, "Forgotten Challenge", cit., p.287.

150. Céspedes, *Premier rapport*, cit., 43-46.

151. K.C.Courtney, "The W.I.L. (British section) and Minorities Problems", in *Minorities and the League of Nations. A Discussion on the Present Situation. Being a Report of Speeches at a Conference called by the Women's International League in London on March 21st and 22nd, 1929*, London: Women's International League, 1929, 4-5. Este libro constituye sin duda una prueba de las interrelaciones existentes entre las diversas organizaciones internacionales, pues en él colaboran desde Sir W.Napier hasta Dickinson, pasando por E.Loewenfeld (de la ILA) y Bakker van der Bosse, quien se refería al "papel crucial" de la mujer cara a un entendimiento entre las mayorías y minorías étnicas de un Estado: "you cannot change a people's mentality without getting hold of the mothers of the coming generation" (p.11).

El movimiento paneuropeo paradigmático de esta época, la Unión Paneuropea del conde Coudenhove-Kalergi, se mantuvo en general relativamente al margen de la cuestión minoritaria. En los diseños sucesivos de su Paneuropa, Coudenhove-Kalergi apenas otorgaba lugar a las cuestiones nacionalitarias, concibiendo su proyecto como una unificación de Estados; no obstante, consideraba que el sistema de protección de minorías nacionales debería ser mantenido en su función.¹⁵² Si las cuestiones de minorías nacionales entraron lentamente en las discusiones y debates de la Unión, fue especialmente gracias a la presión de delegados alemanes (como el miembro del Reichstag Dr.Mittelmann, o el mismo Camilo Morocutti, líder alemán de Eslovenia)¹⁵³, pero nunca adquirieron un lugar predominante. En general, la Unión Paneuropea cifraba su programa para las minorías, de modo poco concreto, en una conclusión de convenciones paneuropeas que reglasen la suerte de los grupos étnicos en situación de minoría en territorios determinados.¹⁵⁴

Una última institución de cierta relevancia para completar el tejido de asociaciones y organizaciones internacionales que de alguna manera o de otra se interesaron por el problema minoritario, es sin duda el British Institute of International Affairs -rebautizado en 1926 como Royal Institute of International Affairs (RIIA). El RIIA surgió en 1919 como la creación espontánea de buena parte de los intelectuales que el Foreign Office había enrolado durante el conflicto para formar el Political Intelligence Department, quienes proyectaron durante la Conferencia de Paz de París, en contacto con los miembros de la delegación americana, la fundación de un Instituto de Relaciones Internacionales que actuase como

152. Vid. p.ej. R.N.Coudenhove-Kalergi, *La lutte pour l'Europe 1931*, Vienne: Ed.Paneuropéennes, 1931, p.91: "Les membres de la Fédération Européenne s'engagent à accorder à leurs minorités ethniques et religieuses l'égalité complète devant la loi ainsi que le libre exercice de leur langue et leur culte dans l'école, l'église, la presse et devant les tribunaux et les autorités". La necesidad de establecer esa garantía, según Coudenhove, no era solamente de orden moral, sino también práctica, a fin de conseguir "la pacification des relations internationales et de l'écartement du danger de révolutions et de conflits ayant leur origine dans la question de nationalité" (p.99).

153. Vid. "Minderheitsfragen aus dem Paneuropa-Kongreß in Wien", *Der Auslandsdeutsche*, Jg.IX: 23 (1926), p.763. Morocutti defendía que "Im Rahmen der Paneuropäischen Union soll eine paneuropäische Minderheitenschutzzentrale gebildet werden, an der alle und an der vor allem auch die Schöpfer der Genfer Minoritätenkongresse mitwirken mögen".

154. Céspedes, *Deuxième rapport*, cit., 26-27.

"cultivador" de la opinión pública y salvaguardia del control de la política por la sociedad, gracias al papel de los expertos:

"...the settlements being made in Paris were mainly the resultant of the public opinions of various countries concerned, which were often in conflict. The future moulding of those settlements would depend upon how far public opinion in these countries would be right or wrong. Right public opinion was mainly produced by a small number of people in real contact with the facts who had thought out the issues involved. [...] It was recognized by all thoughtful men that in future the policy of each state ought not to be guided merely by a calculation of its own individual interest. National policy ought to be shaped by a conception of the interests of society at large [...] It was all important, therefore, to cultivate a public opinion in the various countries of the world which kept the general interest in view. For this purpose, the various bodies of experts in the different countries should try to remain in touch with each other"¹⁵⁵

Entre los promotores británicos de la idea se hallaban Robert Cecil, Headlam-Morley, Philip Baker, Lord Percy, Harold Temperley, etc. Se trataba en definitiva de constituir un foro selecto de debate público sobre la política exterior, con delegaciones en Gran Bretaña y América, que a la vez aseguraría la continuidad de la influencia de los pseudo-lobbies intelectuales que habían adquirido prestigio y preeminencia durante la Guerra. No obstante, el Foreign Office -sobre todo su "vieja guardia"¹⁵⁶ - mantuvo una actitud un tanto reticente hacia la participación de sus funcionarios y *policy-makers* en una institución en la que participarían intelectuales y periodistas. Sin embargo, tanto Lord Balfour como Lord Curzon, altos responsables de la diplomacia británica, no contemplaban con malos ojos la existencia de un Instituto de Relaciones Internacionales que podía ofrecerse como un útil instrumento auxiliar de la política exterior británica. Así, el RIIA fue fundado finalmente en julio de 1920, si bien mantuvo menos relaciones de lo esperado en lo sucesivo con su "rama" norteamericana, el Council of Foreign Relations.

Durante la década de los 20, el RIIA mantuvo una fluida relación con los círculos intelectuales, periodísticos y privados interesados en el estudio y los problemas de las relaciones internacionales, así como publicó un órgano propio desde

155. Minutes de la reunión, 30.5.1919, citado por M.L.Dockrill. "The Foreign Office and the 'proposed Institute of International Affairs 1919'", *International Affairs*, vol.56, Autumn 1980, 665-672 (p.667).

156. Sobre el carácter conservador y tradicional, celoso de sus privilegios, del cuerpo diplomático británico, vid. Z.S.Steiner, *The Foreign Office and Foreign Policy, 1891-1914*, Cambridge: Cambridge U.P., 1969.

1922. A la vez, el RIIA era una suerte de intermediario entre la opinión pública y los círculos decisorios de la diplomacia británica, por lo que su significación era doble. La League of Nations Union, y en consecuencia sus aliados internacionales, encontraron una adecuada base logística en Chatham House (sede del RIIA), por lo que también los exponentes británicos del movimiento pro-minorías tuvieron tribuna abierta en el RIIA. Gilbert Murray, Dickinson, especialistas en el estudio de los problemas de nacionalidades como A.Zimmern o Lucy Mair, participaron en numerosas reuniones y coloquios en la institución (que se celebraban por lo general trimestralmente, para discutir cuestiones de política y derecho internacional), y asimismo el órgano del RIIA recogió buena parte del debate europeo sobre el funcionamiento de los tratados de minorías, e incluso discusiones más abiertas sobre los conceptos de "nacionalidad" y nacionalismo, problemas generales planteados por la aplicación del principio de autodeterminación¹⁵⁷, y las manifestaciones de problemas nacionales fuera del área cubierta por los Tratados de Minorías.¹⁵⁸ No obstante, dado que sus estatutos prohibían al RIIA formular opiniones o resoluciones institucionales sobre cuestiones de política internacional, el Royal Institute nunca formuló de modo explícito una actitud oficial pro-minorías, pero en varias ocasiones sus miembros más influyentes sí que la adoptaron: p.ej., en febrero de 1926 tuvo lugar un interesante debate con ocasión de la conferencia de Mrs. Blanche E.C. Dugdale sobre los efectos de los Tratados de Minorías, contando con la presencia del mismo Colban. A la posición crítica de Dugdale hacia el procedimiento y el sistema de protección en general, demandando la constitución de una Comisión Permanente y la generalización de los Tratados a todos los Estados, se sumaron la mayoría de los colaboradores del RIIA, entre ellos y de modo muy especial Gilbert Murray.¹⁵⁹ Esta tónica continuará durante los años 30, configurándose Chatham House como un lugar de paso obligado para los líderes de minorías nacionales del continente europeo.

157. G. Murray, "Self-Determination of Nationalities", *Journal of the British Institute of International Affairs*, vol. I (1922), 6-13; R. Dyboski, "Poland and the problem of national minorities", *JBIA*, September 1923, 179-200; L. Mair, "The Working of the Minorities Treaties", *JBIA*, January 1926, 79-91.

158. Vid. p.ej. J. Fischer Williams, "Nationality in relation to the British Commonwealth of Nations", *JBIA*, May 1922, 90-94; J. de la Valette, "The Absorption of Alsace-Lorraine", *JBIA*, January 1925, 30-45; C. Huysmans, "The Flemish Question", *JBIA*, September 1930, 680-690.

159. Céspedes, *Deuxième rapport*, cit., 19-23.

No tiene nada de extraño, así, que C.A. Macartney publicase su clásico estudio sobre problemas nacionales en el ámbito del RIIA en 1934, o que un "study group" formado por miembros de la institución publicase un completo estudio sobre los problemas del nacionalismo en vísperas de la II Guerra Mundial.¹⁶⁰

160. Vid. *Nationalism. A Report by a Study Group of Members of the Royal Institute of International Affairs*, London et alia: Oxford U.P., 1939. Vid. sobre todo el capítulo XVI (277-295), "The Problem of the Multi-national State", donde se compara la situación de algunas minorías nacionales de Europa Occidental (catalanes, escoceses o galeses) con las "inasimilables" e "irredentistas" minorías de Europa Centro-oriental, para las que la solución de los Tratados de Minorías se revelaba como claramente insuficiente.

